

LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LOS PROCESOS DE REGENERACIÓN URBANA

María Rosario Alonso Ibáñez

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Oviedo

1.- El valor jurídico de la viabilidad económica en el medio urbano

Contextualizaremos el tema que nos ocupa en el marco de todos aquellos elementos que nos han llevado a que tengamos que plantearnos la necesidad de una nueva intervención pública en la ciudad, en el sentido más amplio del término; por tanto, en el debate abierto de cómo organizar los temas urbanos y cómo reenfocar su marco jurídico. Diríamos, en este sentido, que asegurar la viabilidad y sostenibilidad económica de los procesos de intervención en la ciudad ya hecha, debiéramos considerarla como una cuestión que formaría parte de las condiciones básicas que garantizan la propia sostenibilidad del medio urbano. No en vano, es el apartado 5 del art. 22 del 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 (en adelante, TRLSRU) donde se establece que *“La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica (...)”*, y este precepto, como el resto de los contenidos en la misma norma, se dictan precisamente como *“condiciones básicas”* que garantizan *“Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*, según se deja establecido en su art. 1. Se viene de esta manera a reforzar el valor jurídico que la sostenibilidad urbana tiene en nuestro ordenamiento jurídico, y de paso, de todas las dimensiones o aproximaciones que integran el concepto, que pasa de estar considerada, exclusivamente, como un principio jurídico, aunque impreciso -lo que no ha sido óbice para que jueces y tribunales lo incluyan ya de manera generalizada en sus resoluciones judiciales como criterio hermenéutico-, para

pasar a ser una condición básica que debe garantizar el legislador estatal. Precisamente por ello nos centraremos en el análisis que hace la regulación estatal.

Más allá de lo dicho, la sostenibilidad urbana, a pesar de lo ambiguo como concepto jurídico -y lo manoseado del término, en general-, se ha convertido también en el marco de referencia de todas las políticas, actuaciones y estrategias de la Unión Europea.

En particular, en España, y desde que el art. 107 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible lo positivizó por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra articulado el principio de integración en todas las políticas públicas, tengan o no impacto territorial, de una serie de fines al servicio de la sostenibilidad del medio urbano. La regulación actual de este principio está recogida en el apartado 3 del art.3 TRLSRU, en estos términos:

“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. En particular:

a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.

d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.

e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.

f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante,

otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.

j) Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.

k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.

l) Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización”.

El contenido actual del principio de integración de la sostenibilidad del medio urbano en todo tipo de políticas públicas supone ciertamente una ampliación de fines en comparación con lo que podríamos considerar sus antecedentes¹-, y se ha corregido el confucionismo que presentaba la formulación legal inmediatamente anterior, donde la cohesión social, que es un concepto imbricado en la dimensión social de la sostenibilidad urbana, estaba considerada de igual manera que la propia sostenibilidad del medio urbano,

¹ El legislador estatal ya había partido, en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, de una visión reducida de la sostenibilidad urbana, la misma aproximación reducida que se llevó también a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, donde se tomaban en consideración fundamentalmente los aspectos medioambientales. La primera formulación estatal del propio principio de desarrollo urbano sostenible se hizo de manera limitada, al no dar contenido a otras dimensiones además de la medioambiental, como la económica, social, cultural, o a los retos del cambio climático. Tampoco quedó consagrada en la Ley de Suelo de 2007 la integración de la sostenibilidad –aún en la sola dimensión medioambiental- en todo tipo de políticas, solo de las que tienen impacto o proyección territorial. Esto es lo que vino a corregir después la Ley de Economía Sostenible de 2011, a la par que ampliaba la consideración de la sostenibilidad con aspectos no estrictamente ambientales.

como objetivos de la acción pública, pero no al mismo nivel: el principio de cohesión social quedaba jurídicamente subordinado al principio de sostenibilidad urbana, lo que no tenía mucho sentido, aunque uno y otro condicionarían a todo tipo de políticas públicas².

Así pues, el urbanismo y su marco jurídico, el Derecho urbanístico, es claro que deben atender hoy a nuevos requerimientos y principios, en cuyo contexto, como decimos, se encuentra la viabilidad económica de las intervenciones en el medio urbano, en sentido amplio, en los espacios transformados por la urbanización. Un Derecho urbanístico finalista como el español, obligado a hacer operativo estos requerimientos y principios, está necesitado de una metodología a su servicio³, y de un régimen jurídico claro y riguroso al respecto. Veamos el régimen jurídico que deja establecido el legislador estatal en relación con la viabilidad y sostenibilidad económica de las actuaciones en el medio urbano.

2.- Las variables económicas del urbanismo: los documentos de sostenibilidad y de viabilidad económicas.

Las variables económicas del urbanismo atienden a los costes que comporta la creación y el mantenimiento de las ciudades, el desarrollo y la transformación urbana en definitiva, pues la materialización física del hecho cultural mediante la aplicación de técnicas y modelos de ordenación, conlleva, obligadamente, la elevada disposición de recursos económico-financieros que precisan de análisis y estudios de viabilidad que puedan garantizar la eficacia en el proceso de producción de ciudad. Si bien es cierto que los análisis de costes que comporta el urbanismo son relativamente conocidos y aplicados, con mayor o menor solvencia, en la disciplina y normativa legal establecida para la formulación del planeamiento municipal, tanto general como de desarrollo –no es otra la razón de ser con la que nacieron los Estudios Económico-Financieros⁴-, no ocurre así con

² Cfr. al respecto mi trabajo “La intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del periodo 2010-2011”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 174, 2012, pp. 639-654.

³ Así lo vengo poniendo de manifiesto, entre otras, en “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del Derecho urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 277, 2012, pp. 13-28.

⁴ En efecto, una aproximación a esta labor ya se recogía en la Ley de Suelo de 1956, con objeto de que se justificara que se disponía de medios económico-financieros que aseguraran la ejecución de las previsiones del Plan General, y la afección de éstos a la ejecución del plan. Posteriormente, tras la reforma de 1975, se limitó su objeto reduciéndolo a la evaluación de las obras de urbanización y a la determinación del carácter

los referidos a la viabilidad de las actuaciones de transformación urbanística (actuaciones urbanizadoras y de dotación) ni, sobre todo, a los que afectan a la sostenibilidad económica.

En el art. 22 TRLSRU, bajo el rótulo “*Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano*”, se contiene en la actualidad la regulación de los documentos a los que llevar el análisis económico de las actuaciones urbanísticas que se pretendan realizar en la ciudad existente. Nos referimos al “*informe o memoria de sostenibilidad económica*” (en adelante, ISE), al que se refiere el apartado 4 del citado art. 22, y a la “*memoria que asegure la viabilidad económica*” (en adelante, MVE), al que se refiere su apartado 5. Se trata de documentos distintos, que deberán acompañar, como parte del mismo, a los instrumentos que contengan la ordenación urbanística del espacio en el que se vaya a intervenir, ya se trate de un plan urbanístico o de otro instrumento jurídico distinto. Ambos vienen a sumarse al “*Estudio Económico-Financiero*” que en la actualidad mantiene la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas como documento que debe incorporar, fundamentalmente, el planeamiento urbanístico de carácter general.

Interesa destacar ya desde el primer momento que las magnitudes que examinarán en cada caso estos documentos no son intercambiables, puesto cada uno de estos documentos persigue cosas distintas⁵ y, añadimos, se proyectan sobre ámbitos espaciales distintos.

A) La Memoria o Informe de Sostenibilidad Económica

La Memoria o Informe de Sostenibilidad Económica está regulada en el art. 22.4 TRLSRU:

“La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de

público o privado del as inversiones necesarias para ejecutar el plan. En concreto, en el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento de 1978 que, bajo la denominación de Estudio Económico y Financiero del Plan, prescribía la obligación de llevar a cabo la evaluación económica de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a los sistemas generales y a la implantación de los servicios urbanísticos (sistemas locales) incluidos en las actuaciones de transformación urbanística que se integran en los Programas Cuatrienales del Plan, debiendo determinarse en ellos la iniciativa, la cuantificación y el carácter público o privado, de las inversiones a realizar.

⁵ Como sostienen B. MARÍN FERREIRO y S. FERNÁNDEZ MONEDERO en “Los informes de sostenibilidad económica”, *Práctica Urbanística. Revista mensual de urbanismo*, 138, 2016, pp. 56-65.

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”.

Esta regulación se completa con la previsión del apartado 1 del art. 3 del Real Decreto de 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, donde se establece qué hay que hacer para examinar el impacto de las actuaciones de transformación urbana en las Haciendas Públicas:

“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 ingresos municipales derivados de los principales tributos locales, en función de la edificación y población potencial previstas, evaluados en función de los escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta”.

Conviene señalar el carácter innovador de este mandato legal en la tradición normativa española, que aparece por primera vez con la Ley 8/2007, de Suelo, en el art. 15.4, proyectando su exigencia sobre las actuaciones de urbanización (de nueva urbanización o de reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado). Posteriormente, la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, modificó ligeramente el anterior precepto para proyectar también su exigencia sobre las actuaciones de dotación.

Con este instrumento el legislador estatal lo que pretende es superar las insuficiencias que presentaba el Estudio Económico-Financiero⁶, que se había convertido en un documento

⁶ Insuficiencias que la *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica* resume de la siguiente manera: “los Estudios Económico-Financieros deben analizar, con respecto a las actuaciones de iniciativa pública, el estado y solvencia de las Haciendas Públicas afectadas, sobre todo, la municipal. Para llevar a cabo dicho análisis, se estudiará el presupuesto de inversiones de los años anteriores así como la capacidad de endeudamiento del mismo, contabilizándose los ingresos y gastos derivados del urbanismo y realizando una proyección al año horizonte del Plan en el cual se prevean, además de los normalizados que alimentan el Presupuesto Municipal, los ingresos obtenibles derivados de la gestión del Plan, entre los que se encuentran, fundamentalmente, los correspondientes a la participación pública en las plusvalías que formarán parte del patrimonio municipal de suelo con destino a la intervención en el mercado de suelo. La factibilidad del Plan y la garantía, razonable, del desarrollo de las previsiones de sus actuaciones urbanizadoras, se deduce del equilibrio resultante de los ingresos y gastos públicos derivados del urbanismo. En el caso de que se produjera un saldo negativo, habría que reconsiderar las actuaciones previstas en el Plan, bien renunciando a algunas de ellas, bien difiriéndolas a plazos posteriores al horizonte

puramente descriptivo⁷ 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 otras 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.

El ISE tiene por finalidad ponderar esa viabilidad. Según la *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica*, la lógica de los ISE vendría dada por lo que a continuación se recoge:

En la actualidad no se entiende posible formular un Plan, sin evaluar, aun someramente, la viabilidad de las actuaciones urbanizadoras previstas en el mismo y proceder a atribuir usos y edificabilidades y a establecer cargas de sistemas locales y generales, es decir, a consignar aprovechamientos urbanísticos sin comprobar cuál resulta ser el valor final (residual) del suelo y, por tanto, quién se estaría enriqueciendo, quizás desproporcionadamente con las previsiones del plan y quién, sin embargo, pudiera encontrarse en la situación opuesta que, en su caso, podría llegar a bloquearse la actuación ante su explícita inviabilidad. Y es que debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de las actuaciones urbanizadoras previstas en los Planes se encomiendan a la iniciativa privada, y si la ejecución de las mismas no presenta una previsión de beneficio razonable, las actuaciones permanecerán inactivas y las propuestas del Plan no se cumplirán, fracasando, por tanto, el modelo de desarrollo establecido y dejando, finalmente,

establecido para la ejecución del mismo o, alternativamente, explorar la consecución de ingresos adicionales que posibilitaran su financiación. Con respecto a las inversiones públicas correspondientes a otras Administraciones no municipales y para aquellas infraestructuras o dotaciones que no pudieran obtenerse mediante las técnicas del urbanismo (cesión gratuita por reparcelación), limitándose exclusivamente a la expropiación como actuaciones aisladas, desde el planeamiento municipal solo cabe garantizar su factibilidad mediante la suscripción de Convenios inter-administrativos de cooperación, en los cuales, la Administración responsable de la actuación se comprometa a consignar los costes derivados de la misma en el Presupuesto de Inversión del ejercicio que corresponda, según establezca y programe el Plan General. La garantía de ejecución, incluso con suscripción de Convenios, no puede ser absoluta, dada la estructura presupuestaria anualizada, la variabilidad de las previsiones y preferencias de inversión, las alternancias democráticas y la volatilidad de los mercados. En primer lugar, se echa en falta un auténtico Análisis de Viabilidad Económica, no tanto para la ejecución de los sistemas generales (que también), sino y sobre todo, para la ejecución de las actuaciones urbanizadoras cuya base ejecutiva se fundamenta en el principio de reparto de cargas y beneficios, es decir que su viabilidad dependerá de los costes derivados de las cargas asignadas (superficies, calidades y costes relativos a las infraestructuras y servicios) en relación con los aprovechamientos urbanísticos atribuidos (usos de mayor o menor rentabilidad y edificabilidades correspondientes a los mismos). En segundo lugar, tampoco se establece procedimiento alguno que permita evaluar los costes de mantenimiento y conservación que las infraestructuras, servicios y dotaciones obtenidas, bien onerosamente, bien por cesión gratuita, suponen para la Administración afectada”, en B. MARÍN FERREIRO y G.ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (Coords.), Ministerio de Fomento, 2011.

⁷ Así, B. MARÍN FERREIRO y S. FERNÁNDEZ MONEDERO, *op.cit.*

insatisfechas las demandas sociales ante la ausencia de una oferta urbana adecuada. En este sentido y como resulta lógico, los citados Estudios de Viabilidad deben partir de la determinación de la totalidad de los costes de producción urbanizadora (gastos de urbanización, gastos generales, financieros y beneficio empresarial) de la actuación concreta a analizar, así como los ingresos potenciales de la actuación, es decir, el valor en venta de las parcelas urbanizadas resultantes, calculado en función de los valores de repercusión correspondientes a cada uno de los usos a implantar, determinados sobre la base de un riguroso estudio de mercado actualizado y todo ello calculado por la metodología residual, estática o dinámica, según queramos disponer de mayor o menor información a la hora de tomar decisiones sobre la Viabilidad de la actuación. Finalmente, en el supuesto de que la actuación se considerara viable en función de la tasa de rendimiento mínima establecida, se deberá proceder a la distribución de las plusvalías generadas por la actuación entre los propietarios, Administración actuante y agente promotor-gestor (Urbanizador, Junta de Compensación, etc.), poniéndose de esta forma de manifiesto, la auténtica rentabilidad de las actuaciones, pudiendo compararse entre ellas y, así posibilitar una formulación más equitativa y un más justo equilibrio en los beneficios que el Plan atribuye a las diferentes previsiones urbanizadoras⁸.

No deja de resultar chocante, por la falta de matización, que en la explicación, aun sin efectos jurídicos, de la finalidad del ISE, la citada *Guía Metodológica* acuda a argumentaciones en términos de rentabilidad de las actuaciones previstas, cuando precisamente asegurar la rentabilidad es precisamente la razón de ser de la MVE.

B) La Memoria de Viabilidad Económica

La Memoria de Viabilidad Económica está regulada en el apartado 5 del art. 22 TRLSRU:

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

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

⁸ *Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Económica*, op.cit. pp. 13-14.

habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.

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

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

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

d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.

e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas”.

Se trata de un nuevo y distinto instrumento de análisis de variables económicas, que se introduce por primera vez en el art. 11 de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, y que se incorpora sin modificaciones al Texto Refundido vigente.

Tiene por finalidad asegurar que las actuaciones sobre el medio urbano, “*sean o no de transformación urbanística*”, sean viables económicamente en términos de “*rentabilidad*” para los operadores privados, con clara atención a cómo afecte a la situación jurídica de los propietarios. A diferencia del ISE, el acento hay que ponerlo no en los costes o cuánto impacten las actuaciones de transformación urbanística -urbanización o dotación- en las Haciendas públicas o en los sectores productivos afectados, sino en la inversión que deban realizar los operadores privados en la fase de ejecución de determinadas actuaciones urbanísticas, las que tengan por objeto obras de

rehabilitación edificatoria, o las de renovación o regeneración urbanas, para que sean rentables.

Por eso, siendo este el sentido y finalidad de la MVE, resulta incongruente que en la MVE deba evaluarse “*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*”, que se contempla el art. 22.5.e). Como ha quedado dicho, esta evaluación es lo propio de ISE, y esta falta de precisión además de romper la conceptualización de ambos documentos, introduce confusión en su especificidad, en la concreción que a uno y otro documento deba darse, afectando en definitiva a la seguridad jurídica que debiera presidir su tratamiento, cuestión nada intrascendente teniendo en cuenta la trascendencia jurídica que la jurisprudencia viene asociando a los defectos formales del planeamiento urbanístico, susceptibles de provocar declaraciones de anulación.

3.- El ámbito espacial de los documentos de sostenibilidad y viabilidad económicas

No son enteramente coincidentes los ámbitos espaciales sobre los que se proyectan las variables económicas a las que venimos refiriéndonos. El legislador utiliza con distinto contenido los distintos conceptos en liza: el medio urbano, las actuaciones en el medio urbano y las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.

El “medio urbano”, que no se encuentra legalmente definido en ningún momento, es sin embargo el objeto sobre el que se proyecta el principio de sostenibilidad urbana y el principio de integración de la sostenibilidad urbana en todo tipo de políticas públicas, a lo que ya nos hemos referido. El medio urbano equivaldría a cualquier entorno transformado por la urbanización, en el más amplio sentido.

Distinto sin embargo son los conceptos referidos a las “actuaciones sobre el medio urbano” y a las “actuaciones de transformación urbanística”, sobre las que se proyectan las MVE y los ISE, respectivamente.

Tienen la consideración de *actuaciones sobre el medio urbano*, de conformidad con el art. 2 TRLSRU:

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

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

Por su parte, tienen la consideración de *actuaciones de transformación urbanística*, de conformidad con el art. 7 TRLSRU:

“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 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”.

A su vez, y siempre que no concurren las condiciones establecidas para tener la consideración de actuaciones de transformación urbanística, se entiende por *actuaciones edificatorias*, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.

b) Las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Lo cual quiere decir que las actuaciones sobre el medio urbano, por tratarse de actuaciones de naturaleza urbanística, pueden ser desarrolladas, según los casos, tanto en régimen de actuaciones edificatorias, como en régimen de actuaciones de urbanización, o como en régimen de actuaciones de dotación.

Desde el punto de vista del ámbito espacial, las actuaciones sobre el medio urbano pueden abarcar parcelas aisladas, sujetas a gestión aislada, o parcelas agrupadas en unidades de ejecución, sujetas a gestión sistemática.

A su vez, pueden desarrollarse con independencia de la clasificación urbanística que tenga el suelo.

4.- Recapitulación.

Parece indudable que las actuaciones sobre el medio urbano están llamadas a revolucionar las dinámicas urbanísticas que han venido siendo tradicionales: estas actuaciones van a requerir soluciones distintas, según su particular problemática, articuladas con flexibilidad. Y sobre ellas se proyectan, cuando tengan la consideración de actuaciones de transformación urbanística, tanto la exigencia de MVE como de ISE, teniendo también claro que garantizar la viabilidad económica de las actuaciones a largo plazo no es equivalente a viabilidad económica a corto, o lo que es lo mismo, a asunción de costes con inversiones dependientes de incrementos de edificabilidad. Desplazar las deudas al futuro ya no sirve, en términos de sostenibilidad urbana.

Por lo que hemos dicho, se echa en falta un régimen más claro y riguroso de los distintos documentos a los que deban llevarse los análisis de viabilidad económica, aunque parece que lo importante es que, con independencia del nombre del documento al que se lleve, lo que debe llevar en todo caso un instrumento de ordenación que contemple actuaciones de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, que son las que se engloban bajo el concepto de actuaciones sobre el medio urbano en la definición del apartado 1 del art. 2 TRLSRU, es un análisis de variables económicas que aseguren la viabilidad económica de la actuación a corto y a largo plazo:

- A largo plazo, que implica el coste de la implantación y mantenimiento de infraestructuras, puesta en marcha y prestación de servicios, suficiencia de suelo

para usos productivos, y qué partidas presupuestarias deberán sufragarlos, públicas o privadas; o lo que es lo mismo, el coste de todo lo que sea necesario hacer para revertir la situación de degradación en que se encuentre el tejido objeto de la intervención (costes sociales, medioambientales, energéticos, etc.), incluso el coste de no hacer todo aquello que impone, por ejemplo, la normativa en materia de eficiencia energética de los edificios y de los sistemas urbanos.

- A corto plazo, que implica atender a los recursos privados que se aportan, qué inversiones llevarán a cabo los operadores particulares.

En nuestra tradición, la experiencia viene demostrando que los operadores privados solo invierten en actuaciones urbanísticas que sean rentables, midiendo la rentabilidad con aumentos de edificabilidad: solo se aportan recursos privados en la medida que la inversión cubre los costes de la actuación. El incremento de edificabilidad siempre ha servido para garantizar la viabilidad a corto plazo de una operación. Ahora bien, cuando los costes de una actuación no puedan cubrirse con la inversión que realicen, esto es, la edificabilidad prevista con la operación, se romperá un axioma clásico del urbanismo español –que con la edificabilidad se cubran los costes de la intervención–, algo a lo que no parece puedan escapar los propietarios de suelos y edificaciones afectadas por actuaciones en el medio urbano, a los que se impone el deber de ejecutar las previsiones que contenga el instrumento de ordenación urbanística y asumir su coste, en régimen de equidistribución, no pudiendo separarse de la actuación según deja establecido el apartado 2 del art. 17 TRLSRU.

Es muy probable que las actuaciones que en ejecución de las previsiones del instrumento de ordenación deba el propietario llevar a cabo le resulten antieconómicas, teniendo en cuenta la extensión que el apartado 3 del art. 17 TRLSRU da al deber de

conservación de edificaciones⁹, y la regulación de su límite¹⁰, elevándose significativamente la cuantía a partir de la cual las actuaciones a llevar a cabo por caer dentro del deber de conservación no sean económicas. Lo cual quiere decir que para que una actuación sobre el medio urbano sea viable económicamente, que es lo que debe garantizar la MVE, el coste de las intervenciones que deban ejecutarse con cargo a los propietarios, distribuidas equitativamente, no debería superar el límite de su deber de conservación¹¹.

⁹ Art. 17.3 TRLSRU: *En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprende:*

a) garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles y la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación,

b) la adaptación y actualización de sus instalaciones a las normas legales que para la edificación existente sean explícitamente exigibles en cada momento.

c) la realización de obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. Estas obras, que deberán ser ordenadas por la Administración, podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar el acuerdo administrativo correspondiente, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas”.

¹⁰ Art. 17.4 TRLSRU: *“El deber legal de conservación, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización”.*

¹¹ Sobre este debate, cfr. los comentarios de J.I. TEJERINA y A. CERESO a propósito de la Sentencia del TSJ del País Vasco 3160/2013 que anula que anula el PGOU de Donostia en Txomin Enea por la necesidad de que el planeamiento deba ser igualitario, y la posterior Sentencia del Tribunal Supremo 2783/2015, que la anula, en <http://orbenismo.es/la-sentencia-de-txomin-enea-y-el-aprovechamiento-medio/>, así como sobre el deber de conservación <http://orbenismo.es/deber-conservacion-cuantia-maxima/>