

CONGRESO DE MAGISTRADOS. AMECA.
ESPECIALISTAS DE LO CONTENCIOSO.

Valencia, 3 y 4 de octubre de 2024.

RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA.

TÍTULO DE LA PONENCIA:

**“ANÁLISIS ECONÓMICO EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA:
SUFICIENCIA INSTRUMENTAL E INSUFICIENCIA
APLICATIVA”.**

Ponente: Gerardo Roger Fernández. Arquitecto y Urbanista.

ÍNDICE.

1. INTRODUCCIÓN GENERAL.....	2
1.1. Las Variables Económicas en la Legislación Urbanística tradicional española. Los Estudios Económico-Financieros.....	2
1.2. Respuesta en la Legislación Urbanística actual.	5
2. CONTENIDO JURÍDICO-ECONÓMICO DE LAS MEMORIAS DE VIABILIDAD ECONÓMICA (MVE).	8
2.1. Regulación de las MVE en la Legislación Autonómica.....	8
2.2. Determinaciones y Ventajas de carácter excepcional derivadas de la Formulación de las MVE.....	10
2.2.1. FINALIDAD BÁSICA DE LAS MVE.	10
2.2.2. TRASCENDENTAL PROCESO DE TRANSPARENCIA.	11
2.3. Reflexiones Jurídico-urbanísticas sobre el mandato Constitucional a Impedir la Especulación de Suelo.	13
2.4. Conclusiones sobre las MVE.	17
3. CONTENIDO JURÍDICO-ECONÓMICO DE LOS INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA (ISE).	18
3.1. Contenido Legal de los ISE.	18
3.2. Conveniencia y Ventajas en la Formulación de los ISE.....	19
3.2.1. FINALIDAD PRIMARIA DE LOS ISE.....	19
3.2.2. VENTAJAS ADICIONALES DE LOS ISE.	20
3.3. Metodología Aplicable a la Formulación de los ISE.....	21
3.3.1. CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS.	21
3.3.2. LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES. ESTRUCTURA DE LOS GASTOS E INGRESOS CORRIENTES.....	22
3.4. Resultado del ISE.....	24
4. CONCLUSIONES GENERALES Y REFLEXIÓN FINAL.	25
4.1. Conclusiones Generales.	25
4.2. Reflexión Final: Insuficiencia aplicativa.	27

1. INTRODUCCIÓN GENERAL.

1.1. Las Variables Económicas en la Legislación Urbanística tradicional española. Los Estudios Económico-Financieros.

Resulta sorprendente que **las variables económicas** que se conforman como la base de la ejecución urbanizadora en España, **es decir, el análisis aplicativo de las plusvalías urbanísticas** que genera el planeamiento municipal y que financian y posibilitan la actividad inmobiliaria, circunstancia que constituye el **referente mediático más controvertido del Urbanismo español** cuya **valoración social se manifiesta drásticamente negativa, no dispusiera** en la tradicional legislación urbanística patria **de un régimen jurídico acorde a la trascendencia que su papel representa.**

Obviamente, **esta ausencia normativa comporta la disposición de un lamentable procedimiento de opacidad socioeconómica muy negativo para el interés público y para la ciudadanía,** así como, adicionalmente, un **escenario muy limitativo** para la adopción de las preceptivas decisiones jurisdiccionales **por los Tribunales de lo Contencioso.**

De hecho, como es conocido, sólo los **Estudios Económicos y Financieros**, en adelante **EEFF**, se constituían como los únicos instrumentos jurídico-económicos que establecían las anteriores legislaciones españolas desde la primigenia Ley del Suelo de 1956, instrumento que, por otro lado, **no presentan mecanismos ni procedimientos que permitan conocer y ni siquiera controlar razonablemente, las plusvalías generadas** por las Actuaciones Urbanísticas previstas por el planeamiento en su desarrollo ejecutivo.

De hecho, **los EEFF** se limitaban a establecer las siguientes **determinaciones jurídico-económicas**:

a). Definición de las Actuaciones Urbanísticas más Estructurantes previstas por el Planeamiento municipal, tales como:

- **grandes Infraestructuras** (Redes Viarias, Ferroviarias, Sistemas Portuarios y Aeroportuarios etc.),
- **grandes Dotaciones públicas** (Parques Urbanos y Equipamientos Generales de nivel de servicio colectivo, Sanitarios, Educativos, Administrativos etc.),
- **Actuaciones Urbanizadoras de nuevo suelo** (Residenciales, Terciarias, Industriales etc.),
- **Operaciones** de mejora o recuperación **del Medio Ambiente**,
- **Actuaciones de Reforma Interior y/o de Regeneración Urbana en la Ciudad Consolidada** etc., etc.

b). Estimación de los Costes de Ejecución correspondientes a la implantación de cada una de las Actuaciones Urbanísticas Estructurantes previstas por el Planeamiento.

c). Identificación de los Operadores, públicos o privados, responsables de la financiación de las previsiones contempladas por el Planeamiento y estimación inicial de la capacidad financiera que dispone cada uno de ellos para poder garantizar razonablemente la ejecución, en su momento, de las Actuaciones.

d). Previsión estimatoria temporal de su ejecución a medio-largo plazo (dos cuatrienios), sin disponer medidas sancionatorias para el caso de su incumplimiento.

Como se deduce del contenido concreto de los EEFF, no solo se constituyen como **instrumentos económicos de “carácter estático”** al contemplar las variables que analiza exclusivamente en el momento de la formulación del planeamiento de manera independiente a la eventual fecha de su ejecución, sino que, además, **nada expresan con relación a las plusvalías que estas Actuaciones generan ni cómo se distribuyen entre la Administración y los particulares**, promotores y propietarios, beneficiarios de las mismas.

Esta sorprendente ausencia normativa y, más aún, teniendo en cuenta las elevadas plusvalías que en la mayoría de los casos la actividad urbanística genera, sobre todo en los **procelosos procesos de reclasificación y recalificación de suelo**, han producido indeseables **procedimientos especulativos** y lo que es aún peor, de **otros más penosos y colusorios de corrupción público-privada** que tantas **consecuencias penales y tan mala reputación social han atribuido al Urbanismo español** en las últimas décadas.

Y esa ausencia legislativa aún **resulta más asombrosa** si consideramos que el **artículo 47 de la Constitución Española, CE**, mandata a los poderes públicos a **“regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”**, única especulación prohibida expresamente por la CE, cuestión sobre la cual volverá esta Ponencia.

Obviamente, con la escasísima regulación legal que hemos señalado, **poco o nada se puede controlar con respecto a las patologías especulativas** que se deriven de las malas prácticas urbanísticas que desde el planeamiento o desde su práctica aplicativa se derivan, tanto

por las **Administraciones** competentes como y, finalmente, en su valoración legal **por los Tribunales de Justicia**.

1.2. Respuesta en la Legislación Urbanística actual.

Afortunadamente, **la legislación estatal vigente**, hoy el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante **TRLR/15**) establece **dos instrumentos de contenido jurídico-económico** trascendental, la **Memoria de Viabilidad Económica** (en adelante **MVE**) y el **Informe de Sostenibilidad Económica** (en adelante **ISE**) que vienen a rellenar de manera técnicamente rigurosa y solvente socioeconómicamente, aquellas sorprendentes ausencias y “lagunas legales” que se mantenían incomprensible e impasiblemente en la legislación tradicional española.

De hecho, los **Apartados 4 y 5 del artículo 22 del TRLR/15** establecen lo siguiente:

Con respecto a los ISE:

*“4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística 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.*

Con respecto a las MVE:

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

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

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

c). *El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes*

para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido, en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

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

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

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

En este punto **procede señalar que de las letras a) a la e) del Apartado 5** anterior inclusivas de un detallado procedimiento destinado a la elaboración técnica de las MVE, fueron **declaradas nulas por Sentencia 143/2017 del Tribunal Constitucional**, justificada en una presunta invasión en las competencias autonómicas que le estaba vedada al legislador estatal.

No obstante, la mayoría **de las legislaciones urbanísticas autonómicas** han procedido a **asumir competencialmente la**

regulación anulada (o una análoga) y a incorporarla a su texto propio, por lo que no se produce ausencia normativa alguna. En el caso, si alguna legislación no la incluyera, teniendo en cuenta la **capacidad reglamentaria que dispone el Planeamiento, podría incluirse esa regulación en sus Normas Urbanísticas** como desarrollo reglamentario de la Disposición Básica que comporta la legislación estatal.

Pasemos a continuación, a analizar detalladamente el contenido de las determinaciones jurídico-económicas y urbanísticas correspondientes a ambos trascendentales instrumentos, las MVE y los ISE.

2. CONTENIDO JURÍDICO-ECONÓMICO DE LAS MEMORIAS DE VIABILIDAD ECONÓMICA (MVE).

2.1. Regulación de las MVE en la Legislación Autonómica.

A manera de ejemplo, se traspone a continuación la **regulación específica que la legislación urbanística vigente en la Comunidad Valenciana establece** (Texto Refundido de la ley de Ordenación Territorial, Urbanística y Paisaje, en adelante TRLOTUP), en el Apartado 1 de su Anexo XIII, con el siguiente texto:

“Memoria de Viabilidad Económica”.

“La Memoria de Viabilidad Económica tendrá el siguiente contenido:

a). Mediante la aplicación del método residual estático realizará un análisis comparado entre los valores de repercusión de suelo en situación de origen y en la propuesta final, justificado en un estudio

de mercado actualizado y acreditado por una sociedad de tasación homologada por el Banco de España o por un perito tasador especializado de reconocido prestigio en valoraciones urbanísticas.

b). En el caso de **actuaciones de rehabilitación, renovación o regeneración urbana**, el análisis comparado se basará en los parámetros urbanísticos vigentes y en los eventuales incrementos a atribuir con la **finalidad de garantizar la rentabilidad de la actuación**, considerando el importe total de la inversión a realizar así como el importe de las ayudas públicas directas e indirectas que la actuación pudiera recibir y las eventuales indemnizaciones que hubiera que asumir, teniendo en cuenta el límite del deber legal de conservación.

c). El análisis referido en la letra anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas en la rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua o 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”.

De la regulación transcrita, análoga o parecida a la establecida en el resto de legislaciones autonómicas, se constata la disposición de un **detallado procedimiento aplicable a la formulación de las MVE**, el cual permitirá manifestar las trascendentales ventajas que el instrumento ofrece **para garantizar la transparencia y el interés general** que siempre deben presidir los desarrollos urbanísticos y, más aún, los derivados de los controvertidos procesos de recalificación de suelo, tal como se demostrará en los siguientes apartados.

2.2. Determinaciones y Ventajas de carácter excepcional derivadas de la Formulación de las MVE.

2.2.1. FINALIDAD BÁSICA DE LAS MVE.

Las MVE se conforman como un **nuevo documento jurídico-económico que debe acompañar**, con carácter preceptivo y cuya ausencia comporta riesgo de nulidad, **al resto de determinaciones urbanísticas que constituyen el entero contenido jurídico de cualquier Instrumento de Planeamiento**, o de una Modificación del mismo, **que comporte una alteración del aprovechamiento establecido en el planeamiento anterior** (tal como prescribe el artículo 24-1 en relación al artículo 22-5 del TRLS/15), siendo **aplicables**, obviamente, a aquellas **Actuaciones de Transformación de Transformación Urbanística en el suelo Urbano** que se susciten, tanto sean de Rehabilitación, de Regeneración o de Renovación urbana, como a una Actuación de Dotación.

De todo lo expuesto, se deduce que la finalidad primaria de las MVE consiste en la **justificación de la Rentabilidad Económica para la propiedad del suelo, a manera de un análisis coste-beneficio al uso**, que debe comportar cualquier Actuación de Transformación Urbanística (artículo 7.1 del TRLS/15) enfocada específicamente hacia el interés de sus propietarios tal como prescribe el citado precepto, si bien pero de manera trascendental y principalmente desde la óptica del interés público y general, **también comporta** la determinación del **Coste Económico correspondiente a las Cargas y Deberes urbanísticos que la Actuación tenga atribuidas**, con la obvia finalidad de aplicar de manera justa y equitativa entre los propietarios afectados

el principio fundamental del Sistema Urbanístico Español de **Reparto de Cargas y Beneficios**.

Obviamente, la determinación de la Viabilidad Económica **deberá llevarse a cabo para las dos situaciones secuenciales** objeto de las Actuaciones de Transformación Urbanística, es decir, **para la situación Originaria del planeamiento que se pretende modificar y para la situación Final derivada de la propuesta definitiva**, análisis económicos que habrán de basarse en los resultados derivados de un **riguroso Estudio de Mercado** acreditado solventemente y elaborado para identificar los **Valores de Repercusión de Suelo, VRS** (medidos en €/m²t o en €/ud. de aprov.) aplicables a la formulación del análisis de Viabilidad Económica que persigue la MVE.

2.2.2. TRASCENDENTAL PROCESO DE TRANSPARENCIA.

Por último, es de gran relevancia técnica y política señalar que la formulación de las MVE viene a **incorporar un esencial procedimiento de transparencia en los siempre procelosos procesos de recalificación de suelo**.

De hecho, hasta ahora, **los eventuales incrementos de aprovechamiento urbanístico** que conllevan las Modificaciones recalificadoras del planeamiento **se expresaban exclusivamente exponiendo** en el procedimiento de Información Pública correspondiente la alteración del **parámetro jurídico-urbanístico concreto identificado en unidades de aprovechamiento, uas, por cada metro cuadrado de suelo, m²s** (por ejemplo, pasar de 0,50 uas/m²s a 0,60 uas/m²s), **lenguaje de difícil, cuando no imposible**

comprensión social, pues nada informa de las repercusiones económicas que ese incremento comporta, tanto para el propietario del suelo recalificado, como para la Administración actuante ni para el general conocimiento de los ciudadanos y vecinos de la Zona urbana en que se localiza la Actuación, lo que **comporta un proceso de opacidad social absolutamente rechazable y políticamente indeseable.**

Sin embargo, **a partir de ahora es obligado incorporar en la MVE** la diferencia existente entre el Valor de Repercusión del Suelo, VRS, correspondiente a la situación Final del mismo, ya recalificado, y su Valor en la situación de Origen.

Es decir, **ahora procede exponer** “negro sobre blanco”, **el valor del incremento de aprovechamiento que comporta la Modificación del Plan expresado en unidades económicas, en €** (por ejemplo, pasar de 1 millón de € a 2 millones de €). Obviamente, esta consecuencia económica del proceso de Modificación-recalificación del suelo, al fin, **resulta ser totalmente comprensible para todos los ciudadanos afectados y personados en la Actuación.**

En otras palabras, este **trascendental procedimiento de transparencia administrativa desvela al fin**, de manera explícita, **las plusvalías que las Actuaciones de Transformación Urbanística generan** y permite **determinar:**

1º). En primer lugar, de manera lúcida y proporcionada, **el porcentaje de participación pública en las plusvalías** que le corresponden al Ayuntamiento en aplicación de la regulación establecida en el **artículo 18.1.b) del TRLS/15** y,

2º). En segundo lugar y consecuentemente, **conocer las plusvalías que recibe el propietario del suelo recalificado** (diferencia entre el Valor del suelo Final y el de Origen) y en función de su relevancia económica, excedentaria o deficitaria, y teniendo en cuenta la finalidad de las MVE procederá que **el Ayuntamiento intervenga reajustando los parámetros de la Actuación, “al alza” para el caso de que las Actuaciones fueran deficitarias en Origen** (por tener atribuidas un exceso de Cargas con relación al aprovechamiento asignado), **o a “la baja” para el caso de Actuaciones resultaran excedentarias en su situación Final** (por tener asignado un exceso de aprovechamiento con relación a las Cargas atribuidas), teniendo en cuenta la finalidad de las MVE a **garantizar la rentabilidad económica de la Actuación y el justo reparto de beneficios y cargas**, principio básico que preside el Sistema Urbanístico Español desde su origen (Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864).

2.3. Reflexiones Jurídico-urbanísticas sobre el mandato Constitucional a Impedir la Especulación de Suelo.

1ª). Consideraciones Previas.

Como ya se ha señalado en el apartado 1 anterior, el **artículo 47 CE** mandata a los poderes públicos a ***“regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”***. Consecuentemente, la CE atribuye a la especulación una característica generalizadamente negativa y, sin embargo, según **la RAE es “la operación comercial que se practica con mercancías, valores o efectos públicos, con ánimo de obtener lucro”**, definición que se

limita a describirla como “el motor activador” en las transacciones comerciales ejercitadas en una economía de mercado.

Sin perjuicio de la ya obligada aplicación de las limitaciones que se derivan del mandato constitucional a los poderes públicos a **garantizar el derecho universal a la vivienda**, determinación que comporta la **intervención de la Administración en el mercado libre** para poder garantizar ese derecho, **la aparente contradicción** existente entre la **determinación constitucional y la definición literal de la RAE relativa al término especulación se solventa en el escenario del Urbanismo español** si se tiene en cuenta que **el aprovechamiento urbanístico** atribuido por el planeamiento a un suelo concreto (asignación de un uso y una edificabilidad específica) **es una potestad pública ejercida al margen de los legítimos intereses privados**, potestad que se materializa en los Instrumentos de Planeamiento público ordenados **de acuerdo al interés general**.

A mayor abundamiento, el citado **artículo 47 de la CE también establece el deber a la participación pública en las plusvalías que genera el Planeamiento Urbanístico**, lo que viene a complementar e instrumentar el anterior mandato a impedir la especulación del suelo en una explícita facultad de Función Pública, tal como es la derivada de la Ordenación Urbanística del espacio urbano.

Obviamente, la citada Función Pública del Urbanismo implica que este ejercicio público **no puede propiciar un Beneficio económico desproporcionado** (¿“especulativo”?) **para los propietarios del “suelo recalificado por el aprovechamiento otorgado”**, pues, obviamente, **éstos no han llevado a cabo** (“al menos de manera

confesable”) **actividad ni esfuerzo alguno para merecer las plusvalías resultantes** del ejercicio de esa potestad pública.

Sin embargo, **la actividad urbanística privada** en el desarrollo de las previsiones del Planeamiento en el mercado inmobiliario **exige la generación de un Beneficio Empresarial, BE**, tanto para el Promotor de la Actuación como para el Propietario del suelo, que la incentive y la haga posible, **pero de acuerdo al mandato constitucional** a impedir la especulación, al menos **no deberá superar unos límites razonables**, disposiciones jurídico-económicas que actualmente se deberán **explicitar, obviamente, en** las preceptivas determinaciones jurídico-económicas de **las MVE**.

En este sentido, afortunadamente **la legislación estatal vigente, el TRLS715, tiene establecido un Beneficio Empresarial Mínimo (BEM)** correspondiente a una Actuación de Transformación Urbanística **atribuible a la Propiedad del suelo**, determinándose por **aplicación a los Costes de Producción** totales, **CP** (los necesarios hasta alcanzar la situación Final del suelo Urbanizado) de un **porcentaje** compuesto por la **suma de la Tasa Libre de Riesgo (TLR) y la Prima de Riesgo (PR)**, dos magnitudes definidas reglamentariamente (**artículo 22.3 del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo**) según la siguiente expresión matemática:

$$\text{BEM} = (\text{TLR} + \text{PR}) \times \text{CP}$$

, factores utilizados en la fórmula que procede definir a continuación:

a). la **Tasa Libre de Riesgo, TLR**, definida como *“la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento interno en el*

mercado secundario de la deuda pública de plazo entre dos y seis años” (en la actualidad, 2,977 en agosto de 2024).

b). la Prima de Riesgo, PR, cuantificada en función del uso predominante en el desarrollo urbanístico previsto de acuerdo con los valores de referencia extraídos de la Orden ECO 805/2003 y traspuestos al ANEXO IV del Reglamento de Valoraciones de 2011:

Tipo de inmueble	Porcentaje
Edificio de uso residencial (primera residencia)	8
Edificio de uso residencial (segunda residencia)	12
Edificio de oficinas	10
Edificios comerciales	12
Edificios industriales	14
Plazas de aparcamiento	9
Hoteles	11
Residencias de estudiantes y de la tercera edad	12
Otros	12

c). los Gastos y Costes de Producción, CP, necesarios para el desarrollo de la Actuación, importe que se conforma como un concepto claramente objetivable que puede cuantificarse, en muchos casos, a partir del contenido de los propios instrumentos de Reparcelación (en la actualidad se estima que puede oscilar entre 40 y 80 €/m² de suelo del correspondiente ámbito o Sector).

2ª). Medidas Adoptables para impedir la Especulación del Suelo.

De acuerdo a lo expuesto, se deduce que, **en la actualidad, el BEM legal ascendería aproximadamente alrededor del 15 % de la Inversión (CP)** a realizar por el propietario de suelo.

Consecuentemente, puede considerarse como **un BE no especulativo obtenible por el Propietario del suelo un % que pudiera superar de manera limitada y razonable al mínimo BEM legalmente establecido** (v.gr., un 20-30 % superior), **cuya definición concreta le corresponderá, obviamente, al Ayuntamiento** teniendo en cuenta el **interés general y las demandas sociales existentes** relativas a la Actuación, al ser una disposición afectada de **claro contenido ideológico** y, en función de ello, **procederá actuar de acuerdo al procedimiento corrector explicado en el ordinal 2º) del Apartado 2.2.2 anterior.**

2.4. Conclusiones sobre las MVE.

De todo lo expuesto se deduce la trascendental relevancia jurídica y económica que comportan las MVE cuyas virtualidades se pueden resumir y sintetizar en las cuatro siguientes principales:

1ª). Formulación lúcida y dinámica (frente al carácter estático de los EEFF) **en el momento de la ejecución de la Actuación,**

2ª). Constatación y exposición pública de las plusvalías que generan las Actuaciones Urbanísticas,

3ª). Incorporación de procedimientos de transparencia administrativa y pública que permitirán acabar con o, al menos paliar los indeseables **procesos especulativos y, en su caso, de corrupción** y poder recuperar la reputación que el Urbanismo nunca debió perder y, finalmente

4ª). Disposición de un escenario de lucidez para poder controlar racional y objetivamente la **atribución de aprovechamiento y la imposición de las Cargas urbanísticas por la Administración local** desde la aplicación del mandato constitucional a impedir la especulación, así como ofrece un **escenario de mayor seguridad jurídica para que los Tribunales de lo Contencioso** puedan controlar desde la aplicación de criterios de objetividad racional, las “delicuescentes” consecuencias especulativas que eventualmente se pudieran derivar de los procesos de recalificación de suelo.

3. CONTENIDO JURÍDICO-ECONÓMICO DE LOS INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA (ISE).

3.1. Contenido Legal de los ISE.

Tal como se ha señalado anteriormente, entre las determinaciones Jurídico-económicas aportadas por la nueva Ley estatal de Suelo, destaca el denominado Memoria, o mejor, **Informe de Sostenibilidad Económica** (en adelante **ISE**), que se regula en el **artículo 22-4 del TRLS/15**, ya transcrito en el anterior apartado 1.2 de esta Ponencia.

De su definición legal se deduce sin mayores complejidades, la **Finalidad primaria y básica de los ISE: garantizar el equilibrio entre los Ingresos y los Gastos derivados del proceso de mantenimiento y conservación de las Infraestructuras y Dotaciones públicas** que los Ayuntamientos reciben en el desarrollo de las Actuaciones Urbanizadoras previstas por los Planes de Urbanismo.

3.2. Conveniencia y Ventajas en la Formulación de los ISE.

3.2.1. FINALIDAD PRIMARIA DE LOS ISE.

La conveniencia y necesidad de la formulación de los ISE se ha visto lamentablemente puesta de manifiesto con el escenario generado tras la **“explosión de la burbuja inmobiliaria”** alimentada durante la **“década prodigiosa” 1998-2007**.

Tras la citada explosión, se ha estimado la disposición de unas **45.000 Has de suelo urbanizado** en España paralizado por la crisis, (con capacidad para recibir un contingente de 2-3 millones de viviendas), que se encuentran vacantes de edificación o muy escasamente edificadas y que constituyen **auténticos “desiertos urbanizados” o “ciudades fantasmas”**, ejemplos lamentablemente patológicos del despilfarro financiero llevado a cabo en la época de “la burbuja” (procesos especulativos amparado en la espuria regulación “del todo urbanizable” establecido por la Ley del Suelo 6/98), espacios transformados depredadores del medio ambiente y activos absolutamente insostenibles en términos sociales y económicos.

Téngase en cuenta que, como regla general, los Viales, Jardines y demás suelos de uso y dominio públicos deberán ser conservados y mantenidos por la Administración Local una vez terminados y recibidos. Obviamente, si esas Actuaciones de Transformación Urbanística no se encuentran edificadas, difícilmente los Ayuntamientos dispondrán de recursos económicos suficientes derivados de los Ingresos tributarios que la producción de ciudad construida comporta para hacer frente, con la solvencia deseable, a los Gastos que su mantenimiento conlleva.

De aquí la **Finalidad primaria** que justifica la formulación de los ISE: la **consecución del equilibrio entre Ingresos y Gastos municipales que permitan garantizar el equilibrio financiero deseado.**

3.2.2. VENTAJAS ADICIONALES DE LOS ISE.

No obstante, los ISE plantean una **importante virtualidad** que comporta una consecuencia jurídico-urbanística **de gran trascendencia para el desarrollo de las previsiones de crecimiento urbano** establecidas por el Planeamiento municipal.

De hecho, la única forma de garantizar razonablemente el deseado equilibrio Ingresos-Gastos, es la de **adecuar la dimensión de las Actuaciones Urbanizadoras y de sus previsiones edificatorias, a la capacidad del mercado** para absorber, a corto-medio plazo, los productos edificados que de ella se deriven.

En otras palabras, un Plan podrá prever, por ejemplo, un desarrollo de 1.000 viviendas integradas en un Sector de suelo Urbanizable, pero si tras un riguroso Estudio de Mercado se constatará que las perspectivas razonables de venta de viviendas no superase, por ejemplo las 300 unidades por año, procederá la Ordenación Urbanística del Sector completo para las 1.000 viviendas, pero en función del resultado del Estudio de Mercado, se requerirá su desagregación faseada en 3 Unidades de Ejecución/Actuación de 330 vivs./UA (obviamente coordinadas en diseño y disposición faseada de sus servicios urbanísticos), procediéndose a ejecutar la primera Unidad de Actuación y cuando se encontrara ya urbanizada y edificada en, por

ejemplo, un 80% de la misma, se procedería a ejecutar la segunda y, tras ella, finalmente la tercera Unidad.

Se trata, al fin y al cabo, de **programar con la presumible lucidez que el mercado inmobiliario nos ofrece, la dimensión de las Actuaciones de Transformación Urbanística**, lo que permitirá por un lado **racionalizar el proceso de “puesta en carga” de las previsiones** del planeamiento y, por otro, **evitar la generación de insostenibles “ciudades fantasmas”**, tal como aún estamos sufriendo en el escenario postcrisis de la reciente “burbuja inmobiliaria”.

3.3. Metodología Aplicable a la Formulación de los ISE.

3.3.1. CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS.

La Metodología aplicable a la formulación del ISE correspondiente a una Actuación de Transformación Urbanística que comporta cesiones de suelo Dotacional a la Administración precisa **conocer los parámetros básicos atribuidos** para poder determinar el **balance “Gastos de mantenimiento-Ingresos tributarios”** y, para ello, en función del Uso Global de la Actuación, procede actuar de la manera siguiente:

a). Para las **Actuaciones de Uso Global Residencial**, se deberá conocer tanto la **Edificabilidad Bruta** como el **número máximo de habitantes** futuros que se generarán tras su desarrollo.

b). Para las **Actuaciones de Uso Global Turístico y Terciario**, procede también conocer los parámetros básicos correspondientes a las mismas, si bien en este caso, consistirán, análogamente, en la cuantificación de la **Edificabilidad Bruta** atribuida, pero deberá

identificar, de manera especial, los “**Usuarios y Empleos**” generados por el desarrollo de las instalaciones Hoteleras, Comerciales etc.

3.3.2. LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES. ESTRUCTURA DE LOS GASTOS E INGRESOS CORRIENTES.

a). Estructura de Gastos.

Para realizar el ISE, procede analizar la estructura presupuestaria municipal tomando como referencia el **Presupuesto Liquidado del Ejercicio del año anterior**.

Asimismo, procede determinar los derechos y las obligaciones reconocidas netas según los distintos Capítulos presupuestarios y la distribución presente en el Presupuesto Liquidado del año anterior, así como la participación de cada uno de los Capítulos en los Gastos e Ingresos y el importe unitario correspondiente, ratio calculada sobre la base de la **Población Residente** inscrita en el Padrón de ese **año para las Actuaciones de uso Global Residencial**, así como el número de **Plazas–Usuarios del Sector Turístico** que aunque no son residentes, usan y utilizan los servicios urbanos existentes, **para las Actuaciones de uso Global Terciario o Turístico**.

Asimismo, procede sumar los **Empleos** ocupados por trabajadores **del Sector Turístico–Hotelero y Comercial no residentes en el Municipio**, pues la mayor parte del día convivirán en la Ciudad con el resto de sus habitantes, pues, además, usan sus servicios. En este sentido, es razonable estimar que la mitad de las personas empleadas en estos sectores económicos no residen en el Municipio, por lo que

procede computar como “habitantes-equivalentes” el 50% de la media anual de afiliados a la Seguridad Social para cada uno de ellos.

Finalmente, procede utilizar la **ratio Gasto Corriente por habitante y usuarios estables (GC €/hab.) derivado de los Costes de Mantenimiento y Conservación de los diferentes Servicios Urbanos que generan los nuevos tejidos urbanos recibidos** (Recogida de Basuras, Alumbrado público, mantenimiento de Parques y Jardines etc.), datos **extraíbles del Presupuesto Liquidado del año anterior desglosado por Partidas.**

Esta ratio **GC** se constituye como el referente lógico y constituyente del **Coste Unitario que deberá asumir la Hacienda Local por la acogida de la mayor población** (Habitantes residentes o Usuarios-Turistas y Empleos exógenos) que se deriva del desarrollo de la Actuación una vez ya urbanizada y edificada, pudiendo **constatarse, así, el impacto económico que estos Costes generarán en los Gastos Corrientes municipales por causa del Mantenimiento y Conservación del nuevo espacio urbano producido.**

Por otro lado, es importante señalar lo ya comentado sobre la conveniencia y absoluta necesidad de acomodar la Urbanización a la Edificación privativa que pueda ser absorbida razonablemente por el mercado inmobiliario.

b). Estructura de Ingresos.

Los Ingresos a considerar en la formulación del ISE se integra por el **importe de los tributos municipales derivados de la ejecución de la Actuación Urbanizadora, incluidas las Transferencias Corrientes por participación en los Tributos del Estado, Tasas y otros Ingresos.**

Obviamente, para la determinación de las Bases Imponibles de los distintos Impuestos, se deberá tener en consideración la información contenida en la **Ponencia de Valores Catastrales vigente en el Municipio.**

3.4. Resultado del ISE.

Finalmente, procede analizar el **saldo resultante entre los incrementos de Ingresos y Gastos Corrientes** tras la recepción de la Urbanización y la Edificación de los distintos productos inmobiliarios derivados de la Actuación Urbanizadora.

Del resultado obtenido, procedería adoptar las decisiones administrativas y urbanísticas oportunas, a saber:

a). Si **el resultado fuera positivo** (más Ingresos que Gastos), se culminaría así el ISE expresando la corrección ejecutiva de la Actuación.

b). Si **el resultado fuera deficitario** (más Gastos que Ingresos), habría que adoptar alguna **medida correctora**, de entre las siguientes:

1). acomodar la “puesta en carga” de la urbanización de nuevos suelos al mercado, **reduciendo el ámbito de suelo a ejecutar,**

2). **incrementar algún tributo municipal**, manifestándose el IBI como el idóneo por su capacidad de generar Ingresos, pero con la desventaja del gran rechazo social que generaría su eventual aumento,

3). **crear una Entidad de Conservación** (en adelante **EC**) constituida por los propietarios finales de las parcelas adjudicadas, pero esta opción debe tomarse con toda precaución. De hecho, la mayoría de las

legislaciones autonómicas establecen que las EC son de constitución voluntaria y sólo pueden plantearse como obligatorias si el planeamiento así lo determina, impidiéndose, prácticamente, su carácter indefinido y permanente.

Ahora bien, a este respecto debe tenerse en cuenta que, sin perjuicio de la vieja controversia jurídica existente sobre la acomodación legal de esta institución, teniendo en cuenta el principio de prudencia y de seguridad jurídica, sólo **debería aplicarse las EC a aquellas Actuaciones que se encuentren muy alejadas de los núcleos urbanos existentes y, en todo caso, no destinadas a población residente estable.**

En este sentido, piénsese en el caso de una Actuación de Nueva Urbanización o de Renovación Urbana contigua a un núcleo ya urbanizado y edificado y que disponen como “frontera” una Calle de uso conjunto. Resultará de difícil asunción social que los nuevos residentes localizados por el “exterior” de la calle tengan que asumir los gastos de mantenimiento de viales, alumbrado, jardinería etc., y sin que se les descuente o reduzca parte de los tributos que abonan a la Administración, mientras que los “vecinos de enfrente” no tienen que asumir coste alguno al tenerlo asumido el Ayuntamiento.

4. CONCLUSIONES GENERALES Y REFLEXIÓN FINAL.

4.1. Conclusiones Generales.

De lo expuesto a lo largo de esta Ponencia se constata **la satisfactoria superación de las limitaciones que presentaban los antiguos EEFF** y se deducen **las virtualidades y trascendentales utilidades que**

ofrecen los dos nuevos instrumentos jurídico-económicos incorporados al bagaje legislativo urbanístico por la vigente Ley estatal de Suelo, hoy TRLS/15, **las MVE y los ISE.**

En concreto y, **en síntesis**, procede afirmar que su aplicación rigurosa comporta las siguientes **ventajas desde el interés general:**

PRIMERA. En todas aquellas **Actuaciones de Transformación Urbanística que comporten una recalificación de suelo** por atribución de un incremento de edificabilidad, un cambio de uso o ambas circunstancias a la vez con relación a los parámetros otorgados por el Planeamiento anterior, **las MVE permiten desvelar las plusvalías que esa Modificación del planeamiento genera y, por tanto, conllevan la incorporación de procedimientos de transparencia administrativa**, hasta ahora inéditos, que posibilitan, por un lado, la **determinación rigurosa del % público de plusvalías que le corresponde al Ayuntamiento**, por otro permiten **acotar los eventuales procesos especulativos** de suelo (y los más rechazables de corrupción) cuya disposición facilitaba la lamentable opacidad procedimental anterior y, finalmente, propician la aplicación de **un control público lúcido y objetivado** (municipal y judicial) de los normalmente procelosos **procesos de recalificación urbana.**

SEGUNDA. En aquellas otras **Actuaciones de Transformación Urbanística que comporten cesiones de suelo Dotacional al Ayuntamiento** (Infraestructuras, Zonas Verdes etc.) cuyo mantenimiento y conservación le corresponde a la Administración, **los ISE permiten:**

1. **garantizar un equilibrio entre Ingresos y Gastos públicos** que eviten eventuales déficits económicos en las Haciendas locales motivados por esta causa.
2. **asegurar un crecimiento urbano equilibrado y acorde a la capacidad de absorción por el mercado inmobiliario** de los productos edificados previstos en la Actuación, impidiendo la generación de suelos urbanizados vacantes de edificación cuyos costes de mantenimiento resultarán insostenibles para las Haciendas públicas.

En resumen, si la aplicación de los nuevos instrumentos se realiza con el rigor exigido por la Ley, al fin se podrá garantizar, razonablemente, un **desarrollo urbanístico racional, sostenible y garante del interés general** con relación a las previsiones del planeamiento, virtualidades que nunca se debieron perder.

4.2. Reflexión Final: Insuficiencia aplicativa.

Por último, procede señalar un grave HANDICAP existente en la actualidad que dificulta la aplicación de las virtualidades que ofrecen tanto las MVE como los ISE.

Como es conocido, **la entrada en vigor de la nueva legislación estatal y sus innovaciones instrumentales** (Ley de Suelo 8/2007) **se produjo en la etapa de grave crisis inmobiliaria post-burbuja** (verano de 2008), circunstancia económica que comportó una drástica recesión de la actividad en el sector inmobiliario, ampliada con la aparición de la pandemia y los conflictos bélicos acaecidos y, consecuentemente, ocasionó la **práctica cuando no la deficiente aplicación de los**

nuevos instrumentos de gestión urbanística, situación que, en su mayor parte, se sigue manteniendo en la actualidad.

Obviamente, ese escenario de crisis inmobiliaria conllevó la **supresión** (a partir del 2008) **de la mayoría de los Cursos de Postgrado** universitario existentes hasta entonces (Másteres y Cursos de especialización), así como **la prácticamente nula impartición** del contenido jurídico-urbanístico de dichas novedades instrumentales en los Cursos académicos y normalizados de las **Facultades de Arquitectura, Derecho etc.**

Esta lamentable ausencia de formación universitaria ha generado en **los responsables técnicos y políticos, públicos y privados del Urbanismo hispano, un insuficiente conocimiento de las peculiaridades jurídico-urbanísticas que caracterizan la “nueva caja de herramientas”**, lo que ha venido a dificultar la gestión urbanística del Planeamiento, sobre todo en la Ciudad Consolidada, ámbito espacial de actividad preferente en el sector inmobiliario actual.

Sin duda, esta circunstancia se conforma como un grave hándicap que viene limitando la aplicación racional de los nuevos instrumentos y la satisfacción de los actuales problemas económicos de gestión existentes.

Téngase en cuenta que ante la inactividad municipal derivada de la Revisión de los Planes Generales por causa de “la insufrible parafernalia procedimental” que su formulación actual comporta, **la normalizada actividad urbanística se limita a llevar a cabo Actuaciones Aisladas de Renovación o de Regeneración urbana en**

la Ciudad Consolidada, documentos jurídico-urbanísticos que se constituyen como Actuaciones de Dotación.

Obviamente, **estas Actuaciones se conforman como limitadas Modificaciones Puntuales de Plan** que, normalmente, traen causa de un cambio de uso que actualiza el obsoleto atribuido por el Planeamiento anterior, así como también y en su caso, del otorgamiento de ligeros incrementos de edificabilidad, **Modificaciones que requieren la aplicación expresa de los nuevos instrumentos de gestión expuestos en esta Ponencia y cuya inaplicación**, tal como está ocurriendo en la actualidad, **genera graves problemas en el racional desarrollo urbano que debe presidir el proceso de “producción de ciudad”.**

En cualquier caso, al socaire de una anunciada, aunque muy modesta y eventual recuperación de la actividad urbanística que al parecer comienza a manifestarse, **esperemos que esta limitativa situación se resuelva más pronto que tarde y, también, que la Práctica Jurisprudencial que de ella se derive coadyuve a su resolución.**

Ojalá ocurra y que así sea.

Valencia, 3 de octubre de 2024.

Gerardo Roger Fernández.