

Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque?

Álvaro CEREZO IBARRONDO (1)
& José Ignacio TEJERINA GONZÁLEZ (2)

(1) Arquitecto doctorando DUyOT. ETSA UPM
Programa de Doctorado 03E6. Sostenibilidad y Regeneración Urbana
(2) Jurista

RESUMEN: La sostenibilidad económica del planeamiento urbanístico, incorporada por la Ley de Suelo (2007), y la redefinición de la viabilidad económica por la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (2013), obligan a reformular las condiciones y objetivos de la acción urbanística. Los autores sostienen que la clásica viabilidad económica, no es sino insostenibilidad y una barrera para la actuación sobre la ciudad existente. En consecuencia, las exigencias del Informe sobre Sostenibilidad Económica (ISE) y de la Memoria Económica de las actuaciones sobre el Medio Urbano (MEaMU) suponen un cambio de paradigma que, aunque todavía inaceptado y requerido de adaptación por las CC.AA., a la vista de la STC 143/2017, es necesario para el presente y futuro de la acción urbanística.

DESCRIPTORES: Planeamiento urbanístico. Sostenibilidad. Viabilidad

Urban planning economic viability and sustainability: ¿Two requirements or a different approach?

ABSTRACT: The economic sustainability of urban planning, incorporated by the Land Law (2007), and the redefinition of economic viability by the Urban Rehabilitation, Regeneration

Recibido: 29.10.2017; Revisado: 28.12.2017

Correo electrónico: acerezo@aci-arquitectos.es; natxotejerina@gmail.com Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9823-9057>;
<https://orcid.org/0000-0001-9236-7245>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

and Renewal Law (2013), requires reformulating the conditions and objectives of the urban action. The authors argue that the classic economic viability is nothing but unsustainability and a barrier to urban intervention on the existing city. Consequently, the requirements of the Economic Sustainability Report (ISE) and the new Economic Report of Viability in the existing city interventions (MEaMU) represent a paradigm shift that, although still unaccepted and to be adapted by the Regional Governments considering the Constitutional Court Sentence STC 143/2017, is necessary for the present and future of the urban action.

KEYWORDS: Urban Planning. Sustainability. Viability

1. Introducción

La LS07 incorporó al planeamiento urbanístico la exigencia de la sostenibilidad económica. La L3R redefinió el concepto de viabilidad económica de modo que se consideran viables económicamente actuaciones con ingresos inferiores a los costes, al establecerse la aportación obligatoria de los propietarios para la sostenibilidad del medio urbano.

Sin embargo, los Tribunales siguen exigiendo, como requisito de validez de los planes, el tradicional concepto de viabilidad, que se eleva así a la categoría de dogma, inmune a las ineludibles exigencias de sostenibilidad del desarrollo urbano e, incluso, a los cambios de la normativa urbanística.

El análisis de los requerimientos de la sostenibilidad urbana lleva a la evidencia de su incompatibilidad con la viabilidad económica del modelo urbanístico español instaurado con la LS56¹. Así mismo, la incorporación de la sostenibilidad económica al planeamiento urbanístico comporta abandonar el llamado «urbanismo de propietarios», precisamente para no perjudicar la sostenibilidad económica de la ciudad.

La doctrina suele asociar el concepto de sostenibilidad del planeamiento a sus aspectos ambientales. En el presente artículo nos centramos en los aspectos económicos de la sostenibilidad del planeamiento como reflejo del cambio de modelo (LS07) y de la necesidad de atender otras problemáticas urbanas (LES-L3R), tales como las del crecimiento urbanístico y sus consecuencias sociales, económicas, medioambientales y físicas (ISE), o, la necesidad de intervenir en la ciudad existente de una manera justa y equitativa (MEaMU).

¹ La causa de esta insostenibilidad es que la viabilidad tradicional ha conseguido que los ingresos superen a los costes poniendo el foco en el corto periodo de la actuación

Es por ello que, partiendo de las bases expuestas recientemente por diversos autores como, MENÉNDEZ REXACH, A. (2017); LÓPEZ RAMÓN, F. (2017); HERNÁNDEZ AJA, A. & I. RODRÍGUEZ SUÁREZ (2017); PÉREZ-EGUILUZ, V. & M. FERNÁNDEZ MAROTO & E. RODRIGO GONZÁLEZ (2017), y CALDERÓN, B. & J. L. GARCÍA CUESTA (2017), el presente artículo tiene un interés y vocación práctica sobre los nuevos mecanismos, perspectivas y estudios que deben incorporarse en el planeamiento urbanístico, así como al proceso de ejecución del mismo.

2. La viabilidad económica como requisito del planeamiento urbanístico

Los planes urbanísticos han de satisfacer las aspiraciones de la administración pública que los elabora pero siempre con la condición de ser factibles, 'viables'. El plan urbanístico no debe ser como la carta a los Reyes Magos, esta es la característica más significativa de la planificación, anticiparse a todas las dificultades que puedan impedir la conversión de los deseos en realidades.

2.1. El concepto tradicional de viabilidad (1956-2006)

En el modelo urbanístico de la LS56, la viabilidad económica del planeamiento urbanístico se limitó a la fase de transformación por la urbanización, tal como se justifica en la exposición de motivos (apartado VI.1º) y recogen expresamente los arts. 9.2.e o 10.2.a. La LS75 mantuvo esta limitación temporal del análisis de viabilidad (LS75 9ter.2.g 10.2.g). El TRLS76, fiel a las normas referidas, asigna al Estudio Económico y Finan-

de transformación, lo que ha propiciado que se obtenga la viabilidad desplazando los déficits al futuro.

ciero del PGOU la «*evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización*» (TRL76 12.2.1.h o, en idénticos términos para los Planes Parciales, TR76 13.2.g). Conviene recordar que el RPU incorporó estos criterios en los arts. 29.1.j, 37.5, 42, 55, 57.6, 63 y 83.4. (GÓMEZ, 2015: 73-2).

El modelo urbanístico-inmobiliario de la LS56 surgió como respuesta a la necesidad de un crecimiento desmesurado de las ciudades en condiciones de gran escasez de recursos públicos. Se trataba de convertir en poco tiempo un país agrario en una potencia industrial. lo que guarda mucha semejanza, en otra escala, con el proceso de China de las últimas décadas. Por ello, resulta esclarecedor aquel epítafio del dictador,

«*Mi verdadero monumento no es aquella cruz en el Valle de los Caídos, sino la clase media española*» (WALTERS, 1978: 331²)

y para ello se necesitaban, en torno a los 'polos de desarrollo', viviendas para la mano de obra emigrante (BASSOLS, 1973: 486 y PAREJO, 1979: 31). Los planes de industrialización tenían su talón de Aquiles en la creación de parques residenciales suficientes. Con el objetivo de asegurar la creación de la infraestructura residencial necesaria, se adoptaron medidas extraordinarias entre las que destacan la imposición a los propietarios de suelo de la ejecución de los planes públicos en régimen de monopolio³ (TRL76 83.3 84.3) y otras tres medidas, no menos extraordinarias: la atribución de las plusvalías de la acción urbanística al propietario del suelo recalificado, la restricción de la oferta, que reforzaba el carácter monopolístico, y la garantía de que el plan reportara suficientes ingresos como para cubrir los costes de la operación.

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

La viabilidad económica de la ordenación del ámbito es condición necesaria de su validez por exi-

gencias del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y tiene reflejo a nivel positivo en los arts. 12.2.1.h) del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRL76), y 29.1.j) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, en cuanto exigen la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización en suelo urbano, evaluación imprescindible desde el momento en que el art. 120 TR76 impone a los propietarios el cumplimiento de los deberes de cesión y de costeamiento de las cargas urbanísticas (art. 14.2 LRSV98).

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

Por otra parte, esta obligación del propietario de ejecutar el plan, comportó un cambio importante en la configuración de la propiedad, pues el régimen común (Cc 348 350), tendencialmente absoluto (BASSOLS, 1973: 400), fue sustituido, como destacó la doctrina (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO, 1981: 53), por un régimen estatutario en que los derechos y deberes del propietario pasaban a ser los que estableciera el planeamiento en cada momento⁴.

Conviene destacar que este régimen estatutario se limitaba a los suelos incluidos en lo que hoy llamamos actuaciones de urbanización (actuaciones integradas o sistemáticas), porque en el suelo urbano consolidado, el propietario no estaba afectado por los nuevos planes, salvo que sustituyera la edificación (TRL76 58.1.2^a). Por ello, en el suelo consolidado continuaba operando el concepto de propiedad como

el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes (Cc 348)

y, por extensión, en los planes.

Esta excepción al régimen estatutario blindaba la posición del propietario de vivienda animando la inversión en producto inmobiliario por parte de las familias⁵ y este blindaje del suelo

² Frase atribuida a Franco para el presidente Richard Nixon en 1972.

³ Esta atribución monopolística tiene dos excepciones: la ejecución por concurso del suelo urbanizable no programado (RGU 215 y ss.), prácticamente inédita, y la posibilidad de ejecución por expropiación (TRL76 119), pero el justiprecio incluiría el lucro cesante (valor urbanístico) derivado de la inejecución de la transformación del suelo. Sobre monopolios y oligopolios locales del urbanismo español (TEJEDOR, 2017: 465).

⁴ STC 37/1987, FJ2 (Ponente: LEGUINA VILLA).

⁵ Con la misma finalidad se adoptaron otras medidas como la tendencia a la unanimidad en la regulación de la Propiedad Horizontal o unos tributos sobre la propiedad inmueble excepcionalmente bajos (en este punto conviene recordar al primer ministro de vivienda del régimen: «*No queremos una España de proletarios sino de propietarios*», ARRESE).

consolidado propiciaba el beneficio de la promoción inmobiliaria, en tanto que incentivaba la compra por los particulares, a costa de sacrificar la sostenibilidad del medio urbano, aspecto al que nos referiremos más adelante.

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

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

La cuantía del diferencial no estaba fijada normativamente, salvo indirectamente en caso de expropiación que, como el suelo con destino urbanístico se valoraba de acuerdo con los beneficios potenciales, el diferencial debía superar (TRL76 108.2º) el «valor inicial», esto es, el valor en explotación natural. Sin embargo, el art. 121 TRL76 fijaba como referente de viabilidad el obtenido por los propietarios en otras actuaciones que se hubieran desarrollado efectivamente, por lo que ha sido frecuente entender que este diferencial de referencia no era el valor inicial sino el valor de mercado de terrenos.

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

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

2.2. La subsistencia del requisito de la viabilidad tras la entrada en vigor de la LSo7

El Tribunal Supremo ha determinado de forma reiterada (por todas, STS 1405/2016, FJ4, sobre el PGOU de El Campello, Comunidad Valenciana) la obligación de que el planeamiento incorpore el EVEF por estar previsto en la reglamentación de desarrollo del TRLS76. El precedente, expresamente invocado, de esta línea jurisprudencial es la STS 4284/2014, FJ5, sobre un Plan Parcial en Pozuelo de Alarcón (Madrid) en la que se determinó la aplicación del RPU diciendo que

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

Para valorar el alcance de esta doctrina jurisprudencial conviene tener en cuenta que, tal como veremos más adelante (§3), la LS07 no contempla el requisito de la viabilidad sino el de la sostenibilidad económica y que la legislación urbanística vigente a la fecha de referencia de los pronunciamientos judiciales en las Comunidades Autónomas afectadas (Madrid y Valencia) no contemplaba el requisito del EVEF.

Por ello resulta sorprendente que el argumento para mantener la viabilidad a corto como requisito de validez del plan urbanístico sea que la jurisprudencia no ha cambiado. Con todo, lo más relevante son los efectos de esta conclusión sobre la aplicación, por razones jurídico formales, del RPU: como la normativa urbanística de 1976 de ámbito estatal no puede ser derogada por las Comunidades Autónomas, por razones territoriales, ni por el Estado, por razones competenciales (STC 61/1997, FJ 12.d), la doctrina jurisprudencial indicada tiene vocación de pervivencia en el tiempo, fosilizando el modelo preconstitucional de planeamiento, aunque suponga una «ablación» del poder legislativo para dictar un modelo de propiedad acorde con otros objetivos y necesidades.

2.3. La subsistencia de la concepción tradicional de viabilidad tras la entrada en vigor de la L3R

Es significativa la doctrina establecida por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

con ocasión de la actuación en el barrio de El Bullón (Santurtzi, Bizkaia).

Como tantos otros, El Bullón es el resultado de la ocupación casual y desorganizada del suelo para usos residenciales, resultando un barrio con escaso atractivo: edificación de emergencia, en algún caso venida a más, con obsolescencia prematura, con escasos, o nulos, niveles de conservación y rehabilitación por falta de rentabilidad de la inversión, déficit de servicios, urbanización insuficiente... El Ayuntamiento previó la reordenación financiando la operación con un importante crecimiento de la oferta residencial que, al resultar insuficiente para entregar una vivienda nueva sin coste a cambio de la vivienda preexistente, fue sobre-elevado hasta superar el 500% de la existente⁶. Los propietarios afectados recurrieron alegando que la actuación no era viable económicamente. Las STSJ PV 3682/2012 y 3436/2015 estiman en dos ocasiones el recurso de los vecinos porque los EVEF no garantizaban que la operación arrojará números positivos a corto.

Hay que destacar que la segunda de las sentencias se refiere a un plan aprobado tras la promulgación de la L3R y que, tal como veremos (§4), esta ley había redefinido el concepto de viabilidad haciéndolo compatible con ingresos inferiores a los costes, al contemplar la contribución obligatoria de los propietarios de edificación para cubrir estas 'pérdidas'.

3. 2007: La incorporación de la sostenibilidad económica al urbanismo

La LS07 introdujo la exigencia de sostenibilidad económica (LS07 15.4, ahora TRLSR 22.4, PAREJO & ROGER, 2009: 271-3) cuyo estudio y justificación se debe recoger en el Informe de Sostenibilidad Económica (ISE) con las siguientes dos evaluaciones (ROGER, 2011: 121):

- a) El impacto económico a largo plazo de la actuación sobre las Haciendas Públicas, en la medida que estas deben prestar los

servicios y mantener las dotaciones y la urbanización.

- b) Más sutil, pero mucho más trascendente cualitativamente, el análisis de la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

Respecto a la suficiencia de usos productivos, es un hecho que desde las distintas crisis económicas que hemos vivido a partir de los años 70, ha sido pauta reiterada el cierre de empresas *poco convenientes para la calidad urbana* y su sustitución por viviendas para garantizar la viabilidad económica. Estos procesos de *viviendificación*⁷ han reducido dramáticamente nuestro tejido productivo y han puesto en crisis, de forma involuntaria, nuestra subsistencia como sociedad desarrollada, cronificando unas tasas de desempleo que, así mismo, ponen en riesgo la continuidad de nuestras ciudades, como evidencia el fenómeno universal de las ciudades menguantes⁸. Pues bien, el legislador del año 2007, aunque de una manera críptica y tardía, reaccionó ante los distintos fenómenos de sustitución, cierre o deslocalización productiva, introduciendo la necesidad de considerar dicho diagnóstico en aras a la sostenibilidad socio-económica.

En una primera aproximación, no exenta de simplismo, la «viabilidad» se referiría a la transformación y la «sostenibilidad» al resultado de la transformación y, con tal concepción, de poco serviría que la transformación sea sostenible si no es factible o viable. Desde esta perspectiva simplista, nos encontraríamos ante dos requisitos autónomos:

- a) La viabilidad, que es consustancial a toda planificación por lo que no es relevante que la legislación básica o la legislación urbanística no lo mencionen expresamente.
- b) La sostenibilidad como una exigencia añadida. No basta con que sea viable, es necesario, además, que sea sostenible. Es obvio que se trata de una determinación reactiva ante los resultados del modelo cortoplacista precedente, no en vano corría 2007 cuando se incorporó a la regulación legal (ROGER, 2011: 23, 81 y 110 y CALDERÓN & GARCÍA, 2017: 3 y 9).

⁶ Para mayor detalle de las características de esta actuación, véanse los posts de la serie en Orbenismo: viabilidad vs. sostenibilidad. Disponible en: <https://goo.gl/FjGVJx>, 22 de noviembre de 2016.

⁷ «Viviendificación»: Proceso mediante el cual el tejido productivo original de un sector o barrio es progresivamente o aceleradamente sustituido por viviendas en busca de extracción o incluso agotamiento de rentas, sin consideración de los efectos negativos de este proceso sobre la

sostenibilidad de los tejidos urbanos.

⁸ Se conoce por «ciudades menguantes» al fenómeno de abandono de poblaciones motivado normalmente por falta de empleo y la gestión del problema. Son celebres los casos de Detroit o Leipzig. FARIÑA, J. El Blog de Jose Fariña [Internet]. Madrid: José FARIÑA TOJO; n. d. - Ciudades Menguantes; 4 de febrero de 2015 [citado 20 de octubre de 2017]. Disponible en: <https://goo.gl/4tnQgn>.

Sin embargo, esta visión simplista obvia otros aspectos de la LS07. Como hemos señalado (§2.1), el requisito de viabilidad económica tradicional está asociado a la imposición a los propietarios de suelo del deber de ejecutar el plan, por lo que resulta crucial el cambio de modelo inmobiliario de la LS07, del que destacamos:

- La participación de la iniciativa privada en la acción urbanística se desvincula de la propiedad del suelo para corresponderse con la libertad de empresa (LS07 6.a).
- El carácter público de la acción urbanística, teniendo la participación privada un carácter meramente subsidiario (LS07 6.a: «cuando... [la actividad de ejecución de la urbanización] no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente»).
- Y lo más importante, la exoneración a los propietarios de suelo del deber de ejecutar el plan mediante la declaración de la participación en la promoción como meramente facultativa (LS07 8.1.c). En este sentido la LS07 supuso un nuevo giro en el régimen de la propiedad inmobiliaria. Como hemos indicado (§2.1), la LS56 asignó al suelo incluido en operaciones de transformación el régimen estatutario y blindó al propietario de suelo consolidado con un régimen de derechos adquiridos. En cambio, la LS07, aunque declaró de forma expresa el régimen estatutario de la propiedad con carácter general (LS07 7.1), protegió al propietario incluido en operaciones de transformación frente a los planes de la administración, mediante el carácter potestativo de la participación.

Por ello, al desaparecer el deber de los particulares de ejecutar el planeamiento aprobado por la administración, pierden su razón de ser tanto la obligación legal de que cada actuación urbanística arroje saldo positivo como, obviamente, la necesidad de su justificación.

Así, la evaluación del impacto económico para la Hacienda Pública del ISE podría resumirse como

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

Siendo:

- ΣI : Sumatorio de los Ingresos anuales previstos en el periodo considerado.
- ΣSa : Sumatorio de los Saldos (Ingresos menos Costes) para la Hacienda Pública de todas las actuaciones previstas (positivo o negativo), incluso el de las actua-

ciones de carácter productivo necesarias para garantizar la «suficiencia».

- ΣKe : Saldo de los Costes e Ingresos financieros por los diferenciales de caja (positivo o negativo).
- ΣC : Sumatorio de los Costes anuales en el periodo considerado del mantenimiento y consumos, incluida amortización, de la urbanización, así como de los costes necesarios para garantizar el mantenimiento de la tasa «suficiente y adecuada» de actividades de carácter productivo.

El art. 3.1 RVal desarrolla el ISE limitándose a requerir que se tenga en cuenta un calendario realista de desarrollo de las actuaciones, toda vez que el mantenimiento de las urbanizaciones puede ser anterior a los ingresos por IBI de las edificaciones del ámbito, precisión más que razonable, sobre todo en épocas de ralentización de la actividad inmobiliaria. Sin embargo, ha obviado las cuestiones más necesitadas de desarrollo reglamentario, sobre todo por su novedad: Los criterios de cuantificación de la suficiencia de los usos productivos anteriormente aludida y el periodo de cálculo del impacto sobre la Hacienda Pública.

Dos circunstancias han determinado que el modelo de esta Ley todavía este prácticamente inédito: que su promulgación coincidiera con la inactividad urbanística derivada de la explosión de la burbuja inmobiliaria y que el legislador fuera particularmente respetuoso con la competencia urbanística de las comunidades autónomas, lo que ha facilitado la resistencia al cambio (HERNÁNDEZ & RODRÍGUEZ, 2017: 16) y que las determinaciones del viejo modelo sigan de plena actualidad en el ideario de los expertos.

4. 2010-2013: La sostenibilidad de la urbanización y la viabilidad económica de las actuaciones sobre el medio urbano

La aprobación de la LES implicó repensar nuestra economía a partir del enfoque de la sostenibilidad. En materia urbanística supuso la constatación de que los procesos de degradación inducida de porciones de ciudad para generar oportunidades de negocio inmobiliario mediante el derribo y reconstrucción, al estilo de El Bullón (§2.3):

- No son sostenibles ambientalmente por el consumo de materiales y emisión de gases de efecto invernadero que implican.

- No son una solución escalable al nivel del problema, puesto que el éxito de las intervenciones puntuales se basa precisamente en que se limiten a una parte mínima de la ciudad.
- El crecimiento urbano, en épocas de regresión demográfica, induce degradación urbana en los barrios más desfavorecidos, provocando unos costes a la colectividad que no compensan el beneficio particular que propician.

En consecuencia, la LES apuesta, además de la rehabilitación, por la regeneración como forma sostenible de evitar y, en su caso, revertir los procesos de degradación. La regeneración comporta la rehabilitación tanto de la edificación (reparación y actualización), como de los tejidos urbanos (reurbanización, nuevos servicios, apoyo a los residentes en riesgo..., PÉREZ-EGUILUZ & FERNÁNDEZ & RODRIGO, 2017: 79)⁹.

La L3R consumó el cambio iniciado en la LES, afinando las medidas necesarias para la implementación del nuevo modelo de intervención:

- a) Se declara obligatoria la participación de los propietarios (L3R 8).
- b) Se extiende el deber de conservación a las medidas para la sostenibilidad del medio urbano (actual art. 15.1.c TRLSR).
- c) Se amplía el límite económico del deber de conservación hasta el 50% del Valor de Reposición Bruto adaptado (VRBa): es 'Bruto' porque se considera el coste de construcción a nuevo de la edificación, sin depreciación alguna por antigüedad ni estado de conservación, y es 'adaptado' porque no se considera el coste de construcción del edificio existente, sino el de un edificio de la misma superficie útil adaptado a las actuales exigencias técnicas (aislamiento, protección contra incendios, accesibilidad, servicios...). Así, este 50% VRBa se puede cifrar en unos 550 €/m², que, para una vivienda modal de 100 m², supone un desembolso por familia de 55 000 €/V (actual art. 15.3 TRLSR).
- d) Se modifica el régimen de la Propiedad Horizontal poniendo fin al viejo régimen garantista para el comprador de vivienda (L3R DF1).

⁹ Regeneración que es compatible con intervenciones puntuales de reordenación que conformen una estrategia conjunta, de ahí su denominación de 'actuación de regeneración y renovación urbanas' (PAREJO & ROGER, 2014: 103-4).

- e) Se redefine el concepto de viabilidad que debe justificarse en la Memoria Económica de las actuaciones sobre el Medio Urbano (MEaMU): las actuaciones con saldo negativo son viables si el reparto entre los propietarios del diferencial entre los costes y los ingresos no excede del límite económico del deber de conservación, del 50% VRBa¹⁰ (L3R 11), pudiendo representarse así:

$$\text{Costes} - \text{Ingresos} \leq \Sigma 50\% \text{ VRBa}$$

Estas drásticas medidas evidencian que la gestión económica de la ciudad no ha contemplado las necesidades de reurbanización. Lo mismo que las comunidades de vecinos no acostumbran a constituir fondos de reserva que les permitan afrontar racionalmente la sustitución de las instalaciones a medida que agoten su vida útil o la implantación de nuevos servicios, los administradores públicos tan solo consideran los costes de los suministros y de las reparaciones urgentes.

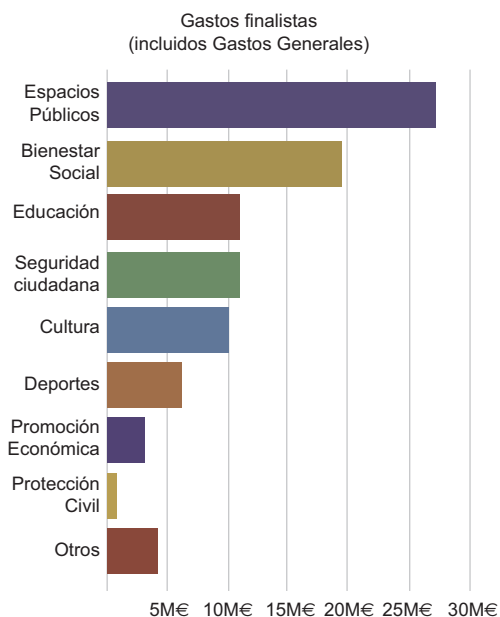


FIG. 1/ Distribución del presupuesto en municipio modal (Presupuesto anual: 100.000.000 €.)

Fuente: Elaboración propia

¹⁰ Tras la STC 143/2017, corresponde a las CC.AA. la competencia para establecer cómo se hace ese reparto y el contenido específico de la MEaMU.

Hemos analizado los presupuestos de diversos municipios con los resultados que constan en las figuras 1 y 2 que son expresivas, en su escala, del conjunto analizado aunque su detalle se corresponde con un municipio de 100.000 habitantes con un presupuesto anual de 100 M€. Este análisis evidencia el acierto del diagnóstico en que se basa la L3R: Cuando son necesarias la reurbanización, por agotamiento de la vida útil de la urbanización, la gestión económica de la ciudad no permite abordar su financiación.

El gasto en espacios públicos es absorbido por el coste de los suministros y de las reparaciones urgentes. Prácticamente, no quedan recursos para el mantenimiento preventivo de la urbanización ni, menos aún, para dotar fondos para la renovación de la urbanización.

Según nuestra estimación, el IBI (u otros tributos o la contribución a entidades de conservación y reurbanización) debería situarse en torno a 15 €/m²/año, lo que triplica su tasa actual.

¿Cómo es posible gestionar los espacios públicos facturando una tercera parte de su coste real? El problema encuentra la solución por varias vías, siendo las dos principales:

- Las plusvalías extraordinarias del negocio inmobiliario: la participación de la comunidad en las plusvalías, el valor de los terrenos de propiedad municipal y la imputación generosa de urbanización a las actuaciones (el «desparrame de la urbanización»¹¹),

que han sido toleradas por los propietarios gracias a los sustanciosos beneficios de este modelo de negocio.

- La «obsolescencia programada» de la ciudad mediante el incentivo de la renovación urbana. Las operaciones de renovación urbana han enmascarado el problema de la falta de mantenimiento adecuado y han producido resultados agradecidos, de forma que los ciudadanos suelen reaccionar esperanzados ante la degradación urbana porque esto acerca la oportunidad de la renovación.

Por ello, los gestores públicos 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 inmobiliaria» permanente, aun a riesgo de considerar su imposibilidad a una escala supramunicipal¹².

5. Los requerimientos sustantivos del nuevo concepto de sostenibilidad económica

5.1. La sostenibilidad económica de la gestión de la ciudad

La preferencia por la vivienda en propiedad es la piedra angular tanto del negocio inmobilia-

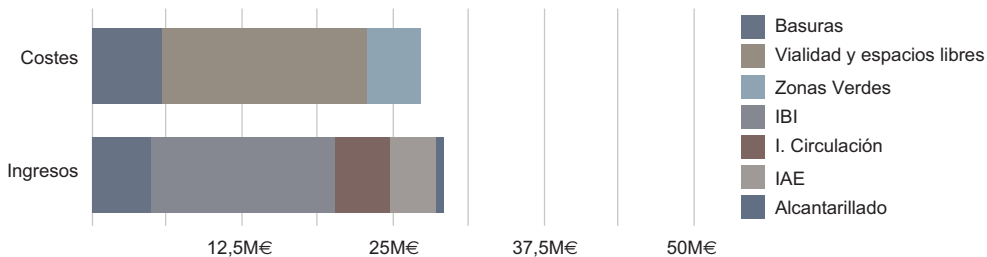


FIG. 2/ Costes e ingresos relacionados con el espacio público (Presupuesto anual: 100.000.000 €.)

Fuente: Elaboración propia.

¹¹ *Desparrame de la urbanización*: Práctica consiste en imputar urbanización perimetral innecesaria para la actuación y sistemas generales a los propietarios de suelo en actuaciones de transformación a cambio de la atribución de edificabilidad. Una especie de timo a los propietarios y promotores en el que resulta timado el

presunto timador. Sobre la realidad desarrollista (LÓPEZ, 2017: 271).

¹² La suma de todos los crecimientos necesarios para proceder a la sustitución generalizada de tejidos resalta la invalidez del sistema, además de las tensiones y migraciones territoriales que conllevaría.

rio como de la acción urbanística españoles. Esta preferencia se debe, principalmente a incentivos fiscales, en particular unos tributos locales insuficientes, y a la seguridad del propietario individual frente a la Comunidad de Propietarios a consecuencia de la tendencia a la unanimidad como criterio para la toma de decisiones de inversión.

Respecto a los tributos locales bajos, hemos señalado (§4) nuestra estimación de que la distribución de los costes reales de la ciudad (incluyendo mantenimiento preventivo y amortización de la urbanización) elevaría la contribución de los propietarios, además de las tasas y precios públicos actuales, a 15 €/m²/año, triplicando la cuantía actual del IBI.

Respecto a la seguridad de que aportaciones mínimas a las comunidades de vecinos (salvo unanimidad), también ha desaparecido, aunque la población todavía no es mayoritariamente consciente del nuevo régimen, no tardará en asimilarlo. Estimamos que el coste promedio por mantenimiento de la edificación, renovación de instalaciones y adecuación funcional puede cifrarse en 40 €/m²/año.

La suma de estos dos factores supone, en el caso de una vivienda modal de 100 m²t, un coste de 5500 €/año o 460 €/mes.

¿Cómo afectará el descubrimiento por parte del comprador final de que el precio de la vivienda no incluye la reposición a nuevo gratis al final de la vida útil tanto de la urbanización como de la edificación?

La consciencia acerca de estos costes, hoy prácticamente ocultos, cambiarán radicalmente el negocio inmobiliario, por la inevitable caída de la demanda, al perder la vivienda una parte de su gran atractivo como bien de inversión, lo que reducirá drásticamente el número de las actuaciones de renovación urbana y, con ello, la posibilidad de que la renovación resuelva el problema de la falta de dotaciones para la reposición.

A pesar de la importancia de estos efectos indirectos o mediatos, procede analizar la repercusión en los precios de venta con un examen meramente monetario. Para ello, analizamos el negocio inmobiliario tal como lo conocemos, centrándonos en el de primera residencia, que ha constituido la parte

más significativa del crecimiento. El objetivo no es tanto la exactitud, sino obtener una foto de precisión razonable que nos permita evaluar la capacidad de reconversión del negocio inmobiliario mediante la incorporación de la sostenibilidad económica. Consideramos tres entornos de promoción: a) Centro de ciudad, con un peso del 30%, b) periferia de alto standing, con un 25%, y c) periferia asequible, con el restante 45%.

El precio de venta promedio ponderado es de 358.000€/V. Descomponemos el precio de venta en los siguientes factores¹³:

- a. Valor de la Construcción: Precio de ejecución material, gastos generales y beneficio industrial del constructor, honorarios e impuestos. Con un valor medio ponderado de 123.500€/V (un 34% del precio de venta).
- b. Urbanización. Los factores más relevantes son, en las actuaciones en la ciudad existente, la supresión de preexistencias y, en los otros dos entornos, la calidad de urbanización y la superficie a urbanizar. El coste medio ponderado es de 25.225€ (un 7% del precio de venta).
- c. Costes de promoción, que ciframos en una media del 15% del precio de venta (53.700€/V).
- d. El restante 43% (155.575€/V) o «beneficio» está destinado a remunerar el suelo, la promoción y la participación de la comunidad en las plusvalías. En el sistema español, estos tres factores son proporcionales a este «beneficio». Lo desglosamos en los siguientes subfactores:
 - d.1. Participación de la comunidad en las plusvalías: para una participación del 15% sobre el valor de repercusión del suelo sin cargas, lo estimamos en una media de 19.832€/V (un 6% del precio de venta).
 - d.2. Valor intrínseco del suelo, desprovisto de la adición derivada de las posibilidades edificatorias, se parte del valor «inicial» de 10 €/m², al que, en su caso, se añade la urbanización existente y se aplica un coeficiente de posición por dotación de servicios y centralidad. Teniendo en cuenta las densidades medias,

¹³ Un análisis más detallado del negocio inmobiliario residencial puede verse en TEJERINA, 2010: 119-8.

arroja un valor medio ponderado de 2.410€/V (un 1% del precio de venta).

- d.3. Beneficio industrial «normal» del promotor inmobiliario, considerando una tasa interna de retorno del 5%, lo que asciende a una media de 7.722€/V (un 2% del precio de venta).
- d.4. Beneficio inmobiliario específico, que se distribuye entre el propietario de suelo y el promotor inmobiliario por dos razones fundamentales: porque el suelo se valora por el método residual según los beneficios potenciales y porque, además, una gran parte del suelo edificable ha estado en manos de promotores. Este subfactor asciende a una media de 125.611€/V (el restante 35%), siendo para cada una de las tipologías de promoción del 44%, 34% y 25% de sus precios de venta respectivos.

El comprador medio cuenta con ahorro por el 20% del precio y financia el 80% restante mediante crédito hipotecario. El afloramiento de este coste de 460 €/mes reducirá proporcionalmente la capacidad de endeudamiento: Si el importe medio del préstamo hipotecario es de 286.400€/V y su cuota de 1.750€/mes, la reducción de la cuota en los referidos 460 € comportaría un crédito máximo de 211.400€/V, con lo que, a iguales ahorro y esfuerzo del comprador, el precio medio sería de 282.990€/V.

Con este precio medio de venta, el beneficio inmobiliario específico, subfactor d.4, pasaría a ser de 58.636€/V (menos de la mitad de los márgenes actuales y un 21% del precio medio de venta).

El promedio es, por sí mismo, suficientemente significativo de la pérdida de capacidad de los crecimientos residenciales para financiar las actuaciones de renovación urbana, para procurar ingresos a las arcas municipales y para asumir costes de urbanización atípicos. Por utilizar el ejemplo de El Bullón (§2.3), si la viabilidad se puso en cuestión con un crecimiento residencial del 500%, con una reducción del margen a menos de la mitad, la densidad resultante o la

demanda necesarias para materializar la renovación serían impensables.

El análisis anterior, arroja otro dato interesante: en el entorno c), de periferia asequible, la reducción del precio de venta comportaría un beneficio inmobiliario específico negativo que absorbería tanto el beneficio industrial normal del promotor, como la práctica totalidad del valor intrínseco del suelo (sub-factores d.3 y d.2, respectivamente). Esto pone de manifiesto que los costes de mantenimiento de la ciudad no pueden distribuirse linealmente y que los residentes en los centros de ciudad deberían contribuir a la reurbanización, tanto de su entorno, como de los barrios periféricos.

5.2. La suficiencia de usos productivos

La obligación de que el diseño urbano provea suelo suficiente para una proporción adecuada de actividad productiva¹⁴ también comportará, por sí misma, un cambio radical de la acción urbanística.

Uno de los problemas de esta determinación es establecer cuantitativamente la tasa adecuada de actividad económica. Pongamos que la tasa de actividad productiva adecuada fuera de 0,6 empleos por vivienda (el sentido de las conclusiones no variaría sustancialmente si estableciéramos la tasa en la mitad). En el caso del municipio considerado en §4, esto supondría, a razón 75m²t por empleo, 1.780.000m²t de actividad productiva que, con una densidad de 0,7m²t/m², supondrían 254 ha.

Estas cifras determinarían una relación oferta-demanda poco propicia para confiar su satisfacción a las reglas del mercado, al menos en un horizonte temporal razonable, por lo que debería tratarse como una dotación (al estilo de las zonas verdes).

Teniendo en cuenta el valor intrínseco del suelo (subfactor d.2 del modelo del epígrafe anterior, en este caso 10€/m²t), los costes de urbanización (90€/m²t de superficie ordenada), edificación (370€/m²t) y por

¹⁴ Aunque el legislador utiliza el concepto amplio de «usos productivos», nos parece obvio que la justificación requiere interrogarse sobre la generación de riqueza, porque algunos servicios se limitan a incrementar las transacciones y, ocasionalmente, el empleo, pero no redundan en

la sostenibilidad de la sociedad (p. ej., el incremento de peluquerías y del número de peinados o cortes, provoca que el dinero cambie de bolsillo pero no garantiza que la sociedad en su conjunto afronte en mejores condiciones económicas su futuro).

otros conceptos, el coste total ascendería a 1.283M€, lo que supone unos costes de 721 €/m² y 54.100 €/empleo y una repercusión por vivienda de 32.500 €.

Solo con que cada vivienda nueva tuviera la carga de contribuir a la tasa proporcional de actividad productiva, la promoción inmobiliaria de vivienda dejaría de ser interesante para los promotores privados.¹⁵

Además, habría que tener en cuenta que de poco serviría con tener edificios construidos si la actividad no se desarrollara o no se repusiera cuando cese.

Pero lo más importante no es esto, sino que el análisis sobre la suficiencia de actividad productiva obliga a interrogarnos sobre lo que no queremos saber: ¿Es sostenible nuestro modelo económico-social actual? Los debates públicos sobre temas tan acuciantes como la viabilidad del sistema de pensiones o la cuantía de la deuda pública en relación al PIB, evidencian que la sociedad conoce el problema, intuye la respuesta y, por tanto, rehúye la pregunta.

La conclusión no puede ser más contraparamétrica, la sostenibilidad obliga no solo al estándar de empleos productivo por vivienda nueva y a tratarlo como una carga, sino a limitar el crecimiento poblacional mientras no se alcance la tasa de actividad. O dicho más crudamente: La operación Chamartín, con una intervención necesaria que se financia mediante 10 510 viviendas nuevas, ¿con la tasa actual de desempleo, Madrid se puede permitir la captación de más población?

5.3. La actualización de las infraestructuras urbanas como garantía de vitalidad urbana

Al analizar los costes reales de la ciudad (§5.1) nos hemos limitado a considerar el mantenimiento preventivo y la reposición de la urbanización, obviando un factor esencial que debemos tratar de forma singularizada: la adecuación funcional de las infraestructuras sociales (equipamientos públicos, redes, equipamientos privados, dotaciones comerciales...).

¹⁵ *White flight*, es un término que se originó en los Estados Unidos, a partir de mediados del siglo XX, y se aplicó a la migración a gran escala de personas de diversas

La ciudad necesita que los barrios mantengan su atractivo como hábitat. Por ejemplo, un barrio diseñado en los años 60 del siglo pasado debe redefinir sus dotaciones para que la población no tenga la tentación de desplazarse a otro barrio. Cuando en un barrio solo reside la población que no puede abandonarlo, se presenta la espiral de degradación que los anglosajones describen plásticamente con la expresión *white flight*¹⁵.

La planificación urbana de las últimas décadas en España ha partido del presupuesto implícito de que los diferentes ámbitos de la ciudad serían objeto de una reordenación-renovación a medio plazo; sin embargo, hoy sabemos que no podemos permitirnos tirar y reconstruir la ciudad cada cincuenta años. Por ello, el diseño urbano tiene que establecer las reservas oportunas para la adaptación a las necesidades futuras y hoy no predecibles. No se trata de que el diseño urbano acierte a la primera, sino que tenga capacidad de adaptación. Un diseño que ocupa la totalidad del suelo se enfrentará en un futuro más o menos cercano a la necesidad de acoger nuevos usos, lo que, de no haber actuado con la previsión suficiente, disparará los costes. La disyuntiva es o se invierte hoy (con detrimento de la viabilidad), o se invierte en el futuro con un incremento de costes que dificultará la viabilidad futura o impedirá la implantación y precipitará la degradación.

5.4. Recapitulación

La LS56 incentivó la promoción de vivienda como medida para asegurar la industrialización del país. Los incentivos consistieron en medidas de carácter fiscal y en el aseguramiento de la ganancia del promotor-propietario de suelo, dando lugar a un boyante sector cuyas ganancias se basan en el desplazamiento de costes al futuro, es decir en la insostenibilidad económica a largo plazo del modelo.

Tan solo con la consideración de los costes reales de gestión de la ciudad, que resultan insoslayables (§3.1), desaparecerían las condiciones extraordinarias (incentivos) que han pervivido en el negocio inmobiliario español décadas después de que se abandonara la política de industrialización que las justificaron.

ascendencias europeas de las regiones urbanas racialmente mezcladas a regiones suburbanas o exurbanas más racialmente homogéneas.

La consideración de dichos costes reales así como del coste de las medidas de promoción de actividad productiva, aunque solo fuera para no agravar el déficit actual, o del coste de las medidas que procuren la resiliencia de los diseños urbanos, obliga a intervenir en los componentes de la fórmula de la sostenibilidad económica

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

ΣI : Haciendo que los ingresos recurrentes se correspondan, cuando menos, con los costes reales que demanda la pervivencia de la ciudad, incluido el coste de mantenimiento o reposición de la tasa suficiente de actividades productivas.

ΣSa : Evitando que los saldos positivos de las actuaciones rentables sean extraídos por los propietarios de suelo y los promotores inmobiliarios, mediante la imputación de los costes reales que estas actuaciones inducen: promoción de actividad productiva proporcional y, en su caso, que revierta la insuficiencia actual, así como los demás efectos sobre el resto de la ciudad, en particular y en momentos de regresión demográfica, la desocupación de los barrios más vulnerables y la aceleración de su degradación.

ΣC : Adoptando periodos de cálculo de vida útil de las urbanizaciones en base a unos cálculos correctos de coste efectivo de los servicios públicos¹⁶.

6. Los requerimientos formales del nuevo concepto de sostenibilidad económica

El hecho de que el garantizado por la sostenibilidad sea la Hacienda Pública, cambia el foco del estudio: Si el objeto del EVEF era cada actuación, porque los beneficios extraordinarios de una actuación no contribuyen a la viabilidad de otras actuaciones, la Hacienda Pública esta presente en la totalidad de las actuaciones (mientras el propietario tendrá su terreno, normalmente, en una actuación). Por ello:

- caben actuaciones no sostenibles con la condición de que el conjunto sí lo sea y,
- más importante aún, cabrían actuaciones no viables (deficitarias a corto) si el conjunto es sostenible (incluyendo en el cálculo de la sostenibilidad la absorción de los déficits a corto)¹⁷.

De esta forma, el análisis de viabilidad pasa a ser uno de los *inputs* del análisis de sostenibilidad.

El ISE abre el abanico de las decisiones a adoptar. Así como un EVEF negativo solo puede mejorarse interviniendo sobre la edificabilidad, las cargas imputadas y, excepcionalmente, sobre la aportación directa de fondos públicos, el ISE podría vincular plusvalías de otras actuaciones o asociar las decisiones de planeamiento a variaciones de la presión tributaria (por ejemplo, *es conveniente implantar tal equipamiento que se financiará con un incremento del IBI de un 0,X%*), al igual que en los países civilizados¹⁷. Por ello, la sostenibilidad económica obliga a que el ISE no se predique tanto de cada actuación de transformación (TRLRSR 22.4), ni siquiera del conjunto de actuaciones de urbanización, sino del conjunto del plan.

La suficiencia del suelo productivo ilustra la radicalidad del cambio, puesto que raramente se resolverá en el seno de cada actuación o, incluso, en el conjunto del PGOU dado que, en las conurbaciones, la distribución de actividades no se corresponde con los límites municipales y la planificación de la actividad económica tiene carácter supramunicipal.

Por todo ello, difícilmente puede abordarse aisladamente en el ISE de un ámbito de desarrollo. Los ISE de todos los instrumentos de planeamientos estructurales y pormenorizados¹⁸ están engarzados y algunos desarrollos estarán condicionados al desarrollo previo de otros, incluso de otros municipios.

En definitiva, el análisis de sostenibilidad evidencia que el planeamiento ya no debe ser la definición de los derechos edificatorios de los propietarios del suelo. Por ello, la exclusión de las expectativas en la valoración de suelo por la LS07, no sólo es una sana medida antiespe-

¹⁶ Nos inclinamos a considerar el periodo de vida útil de las urbanizaciones, aceptando el de 40 años previsto en el Anexo III RVal que según nuestra experiencia, es razonablemente optimista.

¹⁷ Por ejemplo, como en la ciudad de Vancouver que sometieron a consulta la ejecución de una línea de metro contraponiéndolo con el incremento del 0,5% en su impuesto de IVA en el tramo de imposición local por un plazo de 10

años (Véase el post en Orbenismo: no-Urbanismo: Vancouver, Pacto fiscal y Consulta, sobre una nueva línea de metro en Vancouver, Disponible en: <https://goo.gl/XD2eVc>, 16 de junio de 2015.

¹⁸ Según la STS 1615/2015, el ISE debe acompañar a todos los instrumentos de planeamiento que prevean actuaciones de transformación urbanística (PAREJO & ROGER, 2014: 105).

culativa, sino que resulta de constatar que, en el nuevo modelo inmobiliario, las expectativas no están aseguradas.

7. La aplicación de los conceptos de sostenibilidad y viabilidad en el ámbito autonómico, los instrumentos

7.1. La sostenibilidad económica de los instrumentos de ordenación en la normativa autonómica

Desde la promulgación de la LS07, la normativa urbanística sigue recogiendo el EVEF como requisito documental de los distintos instrumentos de planeamiento (con excepción de las comunidades de Madrid y Valencia que, tal como hemos señalado, §2.2, en un periodo omitieron esta exigencia) y ha adaptado o incorporado de manera particular el ISE (las comunidades de Principado de Asturias y La Rioja no recogen el ISE con carácter expreso).

Desde el punto de vista formal, en algunos casos la regulación se articula, tal como propugnamos, en el seno del mismo estudio (Andalucía, Baleares, confundiendo o intercambiando ambos conceptos, Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Madrid y la Comunidad Foral Navarra), y en otros, se exigen de manera separada ISE y EVEF (Aragón, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, País Valenciano, País Vasco y la Región de Murcia).

Singularmente, es reseñable el caso de la Comunidad Valenciana, cuya regulación urbanística ha sufrido un movimiento pendular, si acaso por los pronunciamientos judiciales. Así, la Ley 6/1994 mantuvo el EVEF en sintonía con el modelo de regulación clásico del TRLS76, sin embargo en la Ley 16/2005, quizás anticipando la LS07, omitió cualquier referencia al EVEF y ya con la Ley 5/2014 se ha recuperado la dicción expresa del EVEF junto con el ISE, bajo la consideración de que son instrumentos autónomos y supuestamente compatibles entre sí, con lo que se denota la nula o poca comprensión de los objetivos y contenidos de los instrumentos, pero sobretodo sus efectos como hemos resaltado en §2.2.

En cuanto al orden material, las hay que simplemente hacen referencia al conteni-

do del ISE en los términos recogidos en la legislación del Estado o las que introducen variaciones singulares en cuanto sujeción o alcance. Así, Castilla y León, lo establece en función del régimen de clasificación, limitándolo a los sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable con ordenación detallada; Cataluña, Madrid y la Comunidad Foral Navarra omiten referencia alguna a la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos y en el caso de Extremadura establece la exigencia del ISE para aquellos planes que prevean inversiones públicas y privadas para su ejecución (entiéndase como condición doble) y exime a las actuaciones de dotación de la preceptividad del ISE, que si están sujetas con la legislación del Estado.

7.2. La viabilidad de la regeneración urbana en la normativa autonómica

Respecto a la MEaMU y la viabilidad de las actuaciones sobre el medio urbano (o sus adaptaciones), la muy reciente STC 143/2017 ha venido a trastocar la aplicación concreta de la regeneración y renovación urbana, dándose la paradoja de que existen CC.AA. cuyas legislaciones se remitían directamente a lo establecido en la legislación básica estatal, con el consiguiente bucle derivado de su vaciamiento por la declaración de inconstitucionalidad del art. 22.5 TRLSR (L3R 11), como son el caso de Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Galicia, La Rioja, Madrid y Comunidad Valenciana.

No obstante hay cuatro CC.AA. que tienen regulación propia:

- Aragón (Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón): Define instrumentos urbanísticos propios, pero remite a desarrollo reglamentario el modo de aplicación de los mismos.
- Castilla y León (Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, Versión consolidada 6/07/2017): Define instrumentos urbanísticos propios, pero replica las determinaciones concretas del TRLSR 22.5.
- Comunidad Foral de Navarra (Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Te-

territorio y Urbanismo): Define instrumentos urbanísticos propios, pero replica las determinaciones concretas del TRLSR 22.5.

- País Vasco (Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda): Define instrumentos urbanísticos propios (Declaración de Necesidad de Rehabilitación y Área de Regeneración Urbana) y articula técnicas propias para la ejecución de estas actuaciones.

Pero en ningún caso la incorporación de esta memoria y su nuevo concepto de viabilidad se ha conectado con la exigencia del tradicional EVEF y su otra viabilidad.

8. Conclusiones

El urbanismo «clásico» del periodo 1956-2006, que imponía a los propietarios el deber de ejecutar las actuaciones de transformación, partía del supuesto de que el EVEF debía arrojar un saldo positivo garantizado para los propietarios a la finalización de la actuación urbanizadora. Dicha garantía de viabilidad se ha obtenido mediante incentivos que han ocultado los costes reales y que aflorarán con virulencia en un futuro no muy lejano, demostrando la insostenibilidad social, económica y medioambiental de dicho modelo urbanístico.

La LS07 supuso un cambio trascendental de modelo, caracterizado por el carácter público de la acción urbanística, la intervención privada en virtud de la libertad de empresa (al margen de la propiedad del suelo, con derogación del antiguo deber de transformación) y por el desarrollo sostenible, una de cuyas facetas es la sostenibilidad económica a largo plazo de la acción urbanística y que se ha de justificar en el ISE.

Si la LS07 fue la ley de la inserción del Derecho europeo y de la sostenibilidad, la L3R (con el preludeo de la LES y el RDL 8-11) fue el cambio de modelo de intervención sobre la ciudad existente, como reconocimiento de la insostenibilidad del sistema y técnicas del urbanismo clásico sobre dicho tejido, y cuya respuesta fue el diseño de las actuaciones sobre el medio urbano (aMU) y la MEaMU, aunque tras la STC 143/2017 deberán desarrollar y adaptar las CC.AA. Las aMU son consecuencia de una realidad y una necesidad; la obsolescencia y degradación urbana propiciada por la extracción anticipada de

plusvalías y la insostenibilidad de actuación en la ciudad existente mediante recursos públicos, por su inexistencia e injusticia (la socialización de las cargas y la patrimonialización de los beneficios).

Estas dos leyes y sus respectivos cambios de modelo, determinan la desaparición del principio de que cada actuación sea viable para los propietarios, siendo sustituido por la necesidad de que el conjunto de la urbanización sea sostenible para la Hacienda Pública, lo que impide la pervivencia de la técnica de ocultación de costes en que se ha basado la viabilidad desde la LS56.

La sostenibilidad económica y la aplicación del régimen estatutario del derecho de propiedad «ampliado» a las actuaciones sobre el medio urbano, suponen un cambio radical en la acción urbanística a la que estamos habituados. El cambio de foco hacia el impacto sobre las hacienda públicas concernidas, pero, sobre todo, la incorporación del análisis de la suficiencia y adecuación de los usos productivos, junto con la posibilidad superación del mero marco físico del urbanismo, con la inserción de las medidas sociales, económicas y medioambientales, trastocan todos los paradigmas y dogmas del urbanismo convencional, pero sin duda constituyen el reto fundamental de la intervención urbanística de los próximos años.

9. Bibliografía

- ARRESE MAGRA, J.L. DE (1959), ABC, sábado 2 de mayo de 1959. Edición de la mañana: 41-42.
- BASSOLS COMA, M. (1973): Génesis y Evolución del derecho Urbanístico Español (1812-1956), Ed. Montecorvo, Madrid.
- CALDERÓN, B. & J. L. GARCÍA CUESTA (2017): «Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad», Scripta Nova, Julio 2017.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & L. J. PAREJO ALFONSO (1981): Lecciones de derecho Urbanístico, Ed. Civitas S.A., Madrid.
- GÓMEZ MANRESA, M. F. (2015): *Planeamiento Urbanístico y Sostenible*, Dykinson S.L., Madrid.
- HERNÁNDEZ AJA, A. & I. RODRÍGUEZ SUÁREZ (2017): *De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada*, Ciudades 20, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2017): *El urbanismo sostenible en la legislación española*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU)

Monográfico sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, Nº 311, Enero-febrero, Madrid.	DF	Disposición Final (P. ej. L3R DF1, Disposición Final Primera L3R)
MARÍN FERREIRO, B. & S. FERNÁNDEZ MONEDERO (2016). <i>Los informes de sostenibilidad económica</i> , Práctica Urbanística nº 138, enero-febrero 2016, ed. Wolters Kluwer.	EM	Exposición de motivos
MENÉNDEZ REXACH, A. (2017): <i>Los objetivos económicos de la regulación del suelo (1956-2015)</i> . Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU) Monográfico sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, Nº 311, Enero-febrero, Madrid.	EVEF	Estudio Económico Financiero (TRLS76 121 y RPU 29.1.j, 37.5, 42, 55, 57.6, 63 y 83.4) o Estudio de Viabilidad Económica-Financiera.
PAREJO ALFONSO, L. J. (1979): <i>La Ordenación Urbanística. El periodo 1956-1975</i> , Ed. Montecorvo, Madrid.	FJ	Fundamento Jurídico de la Sentencia a que se refiera (p. ej., STSJ AND 3237/2005, FJ2: Fundamento Jurídico Segundo de la STSJ...).
— & G. ROGER FERNÁNDEZ (2009): <i>Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)</i> , Iustel, Madrid.	Ha	Hectárea.
— (2014): <i>Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)</i> , Iustel, Madrid.	IBI	Impuesto de Bienes Inmuebles.
PÉREZ-EGUILUZ, V. & M. FERNÁNDEZ MAROTO & E. RODRIGO GONZÁLEZ (2017): <i>Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de Regeneración urbana en Castilla y León</i> , Ciudades 20, Instituto Universitario de Urbanística, Ed. Universidad de Valladolid, Valladolid.	ISE	Informe de Sostenibilidad Económica (TRL5R 22.4).
ROGER FERNÁNDEZ, G. (2011): <i>Para comprender el Urbanismo Española (De una vez por todas)</i> , Iustel, Madrid.	L3R	Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
— (2013): <i>Comentarios a la Ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas</i> , Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU) Monográfico sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, Nº 285, Noviembre, Madrid.	LRSV98	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
TEJEDOR BIELSA, J. (2017): <i>El derecho urbanístico en la encrucijada</i> . Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU) Monográfico sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, Nº 311, Enero-febrero, Madrid.	LS56	Ley de 12 de mayo de 1956 de Suelo.
TEJERINA GONZÁLEZ, J. I. (2010): <i>Manual de Ejecución Urbanística</i> , Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (Gipuzkoa).	LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
WALTERS, V. A. (1978): <i>Misiones discretas</i> , Editorial Planeta, Barcelona	LS75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
	M€	Millones de Euros.
	M ² t	Superficie de techo o construida.
	MEaMU	Memoria Económica de las actuaciones sobre el Medio Urbano (TRL5R 22.5).
	PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
	RDL 8-11	Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios... e impulso de la rehabilitación...
	RGU	Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto).
	RPU	Reglamento del Planeamiento Urbanístico para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio).

10 Abreviaturas utilizadas

art./arts.	Artículo/s.
Cc	Código Civil.
CE	Constitución Española.

RVal	Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre).		Introducidas por la DF12 L3R en el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio).
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional, seguido de su número, p.ej. STC 37/1987.	TRLSR	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).
STS	Sentencia del Tribunal Supremo seguido del número de referencia Roj del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), p. ej., STS 1405/2016.	TRLS76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril).
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia seguido del código de Comunidad Autónoma y del número de referencia Roj del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), p. ej., STSJ CV 6358/2014.	V	Vivienda.
TRLS13	Texto Refundido de la Ley de Suelo (versión resultante de las modificaciones in-	VRBa	Valor de Reposición Bruto adaptado (TRLSR 15.3).