

Estudios Económicos de la Actividad Urbanística en el T.R. 2/08
y en la L-3R: Memorias de Viabilidad Económica e Informes de
Sostenibilidad Económica.

Colegio Oficial de Economistas de Valencia

Ponente: Blanca Marín



a. Introducción:

La actividad urbanística desarrollada durante la década 1997-2006 se ha orientado hacia la expansión urbana, con la producción de nueva ciudad “extramuros”, y se ha regido por criterios cortoplacista, de beneficio rápido e inmediato.

Hoy, más conscientes de la escasez de recursos, se extiende la exigencia de realizar análisis económicos de todas las actuaciones urbanas, tanto en las de nuevo desarrollo como las de regeneración y renovación urbana y así se viene recogiendo en las últimas modificaciones legislativas.

De hecho, la normativa vigente de ámbito estatal, en materia de urbanismo y suelo, ha desarrollado la faceta económica de la actividad urbanística en diferentes vertientes.

El Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLR08) incorpora la exigencia de elaborar un nuevo informe de evaluación, control y seguimiento de la sostenibilidad económica del desarrollo territorial y urbano.

Este requisito ha sido reforzado y ampliado al ámbito de las actuaciones de reforma y regeneración urbana por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (L3r).

b. Informes de Sostenibilidad Económica (ISE)

- El Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLR08) establece la necesidad de ponderar el impacto de las actuaciones de urbanización en las Haciendas Públicas, por la implantación y mantenimiento de las nuevas infraestructuras y la puesta en marcha o prestación de los servicios resultantes.
- Todos los instrumentos de ordenación urbana, tanto de planeamiento general, como de desarrollo, han de contener una memoria de sostenibilidad

económica, desde julio de 2007. Se trata de un documento preceptivo, cuya omisión puede suponer la nulidad del plan, según la opinión de diferentes juristas. (analogía con el Plan General de Gondomar, anulado por ausencia del Estudio Económico Financiero).

- La finalidad de los ISEs es ofrecer información al planificador para que adopte las decisiones de ordenación urbana teniendo en consideración los recursos económicos disponibles y los que comprometerá en el futuro. Amplía la perspectiva desde el corto plazo en el que la percepción es positiva (generación de empleo, actividad económica y riqueza en los municipios, además de las plusvalías y beneficios para particulares y Sector Público) para evaluar las repercusiones para las cuentas públicas de la post-urbanización.
- Las memorias de sostenibilidad económica realizan un análisis de coste-beneficio que permite:
 - decidir entre modelos urbanos alternativos (ciudad compacta versus ciudad dispersa),
 - conocer las externalidades generadas por determinados modelos de ocupación del territorio,
 - dimensionar las actuaciones urbanísticas y programar su desarrollo temporal, reduciendo el riesgo de producción de "ciudades fantasma".
 - Mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos.
- Los ISEs de actuaciones de regeneración/renovación urbana:
 - cuantificarán los ingresos tributarios y gastos públicos por el mantenimiento y prestación de los servicios municipales, antes y después de la operación,
 - así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del costeamiento de las redes públicas.
 - Evalúan la capacidad pública para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser costeadas por la

Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.

- Desde la aprobación de la Ley de Suelo, los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización y de renovación urbana, han de analizar el impacto de las mismas sobre las cuentas públicas, incorporando una Memoria de Sostenibilidad Económica que ayude al planificador en la toma de decisiones.

c. Memorias de Viabilidad Económica (MVE)

- Los informes de viabilidad económica. Son diferentes a los ISEs, aunque en diferentes normas, a veces, se confunden o se solapan.
- Las MVEs focalizan su atención en la inversión que realizan los operadores particulares durante el proceso de producción de parcelas urbanizadas, acotando el análisis a la fase de ejecución y a los recursos privados.
- En la Ley 8/2013 (L3r) la Memoria de Viabilidad Económica adquiere una especial importancia,
 - o como documento preceptivo que deberá acompañar a las operaciones de renovación y regeneración urbana,
 - o que legitimará la aplicación de reglas excepcionales para asegurar que la operación sea viable, que se puedan conseguir nuevos ingresos para financiar la operación, vinculados directamente a la misma y que, con ella, se consiguen los objetivos de sostenibilidad, de calidad de vida y de garantía de acceso a una vivienda digna para los ciudadanos.
- La memoria de viabilidad económica a que se refiere la Ley incorporará, al menos, los siguientes contenidos:

- Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos propuestos y de los existentes, 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 nuevo uso, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, o a la rentabilidad de la operación.
- 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.
- 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 prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de formar parte de la gestión, mediante la financiación de la red de infraestructuras que les competa, o la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.
- El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.

- La L3r apunta mecanismos específicos para facilitar la financiación de las actuaciones entre los que destacan los convenios entre las Administraciones públicas actuantes, los agentes responsables de la gestión y los propietarios, que pueden incluir, desde la explotación conjunta del inmueble o partes del mismo a los siguientes tipos de contratos o colaboración:
 - cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento del derecho de explotación a terceros, a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda a los propietarios de las fincas,
 - permuta o cesión de terrenos y/o parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.
 - arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado a cambio de pago por el arrendatario o cesionario del pago de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación, etc.
 - constituir consorcios o sociedades mercantiles de capital mixto, con participación privada minoritaria.

- Las Memorias de Viabilidad Económica tienen, en este caso, una clara función: asegurar la factibilidad de las actuaciones de renovación urbana y, en su caso, justificar la modificación de las determinaciones urbanísticas para conseguir la viabilidad económica de la actuación.

d. Conclusión

Todas las actuaciones de urbanización, tanto de nueva creación como de renovación urbana, han de ser sostenibles económicamente. El planeamiento deberá tener en consideración los recursos económicos públicos necesarios, tanto en la fase de inversión como la posterior de explotación, para definir la ordenación urbanística, el modelo de ocupación del territorio propuesto y aprobar las actuaciones de renovación urbana.

Se extiende la obligación de realizar Estudios de Viabilidad Económica, particularmente en las operaciones de renovación urbana, para asegurar la existencia de recursos financieros suficientes para abordar la operación o, alternativamente, justificar las modificaciones de los parámetros urbanísticos para conseguir la viabilidad de la actuación.

Valencia, 16 de Enero de 2014

Blanca Marín Ferreiro.
Economista-Urbanista. Socia de Pau Urbanismo