

## NOTAS DE URGENCIA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA SOSTENIBLE DE EXTREMADURA (LOTUSEX).

**1ª.-** En primer lugar, procede valorar positivamente la capacidad de **síntesis y de simplificación que presenta su texto articulado**, lo que indudablemente facilitará su lectura y comprensión por los aplicadores, ventajas nada desdeñables en comparación con otras leyes de “tamaño enciclopédico”. No obstante, esta ventaja genera, en contraposición, la necesidad de disponer en “paralelo” o lo más rápidamente posible sus **desarrollos reglamentarios** con la finalidad de complementar las técnicas y procedimientos establecidos en ella en aras de evitar “interpretaciones creativas” indeseables.

En este sentido y sin perjuicio de la formulación de los Reglamentos, documentos jurídico-urbanísticos siempre más complejos y “omnicomprensivos”, como medidas más ágiles, pedagógicas y flexibles desde el punto de vista administrativo, se recomendaría la aprobación de **Instrucciones y Circulares**, a poder ser de manera casi simultánea a la aprobación de la LOTUSEX (ciertamente el acrónimo se las trae por sus tintes eróticos), a manera de **manuales aplicativos** (de “guía-burros” con perdón) que faciliten la explicación y entendimiento a los profesionales aplicadores de las técnicas más novedosas y menos conocidas (v. gr. las Actuaciones de Dotación, las Memorias de Viabilidad y los Informes de Sostenibilidad Económica etc.) que deberían ir acompañados de ejemplos aplicativos para su mejor entendimiento, así como de aportar argumentaciones aclaratorias para los procedimientos más procelosos, siempre abundantes en nuestra panoplia jurídico-urbanística.

**2ª.-** Asimismo, en el **ámbito del Planeamiento Urbanístico** también deben valorarse positivamente diversas determinaciones de trascendencia que incorporáis innovadoramente a la vigente LESOTEX y que como más importantes, yo destacaría:

2.1. la desagregación del Plan General en dos planes, **Plan Estructural y Plan Detallado** (Sección 2ª del Capítulo 3 del Título II) por las ventajas y agilidad que plantean (adjunto un artículo mío publicado en la Revista Práctica Urbanística que versa sobre este tema), así como también,

2.2. la regulación que hacéis de los **Indicadores y Estándares de Sostenibilidad Urbanística** (Capítulo 1 del Título II) por su claridad expositiva y, consecuentemente, las virtualidades aplicativos que ofrecen.

**3ª.-** No obstante, en el **ámbito de la Gestión Urbanística** se detectan algunas insuficiencias que, en mi opinión, deberían reajustarse en aras de evitar confusiones y situaciones de inseguridad jurídica no deseables, a saber:

3.1.- Deberían **adecuarse las definiciones y la identificación taxonómica de las posibles Actuaciones Urbanísticas previstas en la LOTUSEX a las establecidas en la legislación estatal (TRLR/15), sobre todo en el Medio (Suelo) Urbano**. Se trataría de evitar la confusión que sin duda van a generar si se mantiene el texto actual, pues no olvidemos que el TRLR/15 establece el régimen básico de los derechos y deberes de la propiedad y de la actividad de promoción,

determinaciones básicas que deben aplicarse inexorablemente al desarrollo de las Actuaciones previstas en la LOTUSEX.

En este sentido, y en concreto, debería recogerse la definición y régimen jurídico básico de las **“Actuación de Dotación”** (artículo 7.1.b) y 18.2 del TRLS/15) a las situaciones denominadas (casi perifrásticamente) **“Suelo Urbano No Consolidado por Incremento de Aprovechamiento”** (**“SUNCIA”**) contempladas en el artículo 7.2.c de la LOTUSEX.

Asimismo, deberá completarse en los artículos 24 y 82.3 de la LOTUSEX el régimen de Derechos y Deberes aplicables a estos SUNCIAS o Actuaciones de Dotación, pues seguramente por olvido no se establece, lo que comportaría una desregulación inaceptable. En este sentido, muchas legislaciones autonómicas ya establecen un régimen propio y más flexible que los estándares del Urbanizable para estas Actuaciones en el Urbano que pueden servir de referente para su determinación, sobre la base del régimen establecido en el artículo 18.2 del TRLS/15 (adjunto artículo escrito por mí explicativo de las virtualidades que comportan estas Actuaciones).

3.1.1.- En cualquier caso y en términos generales, deberían sustituirse las definiciones establecidas en el artículo 82 y concordantes de la LOTUSEX por las definiciones y contenidos de las **“Actuaciones de Transformación Urbanística y Actuaciones Edificatorias”** contempladas en el artículo 7 del TRLS/15. De hecho, entre las definiciones establecidas en el artículo 82 se pueden señalar como ejemplos más significativos, incluir en las **“actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización”** (artículo 82.1 LOTUSEX) los Sectores de desarrollo en el Urbano No Consolidado, cuando en la legislación estatal las **“actuaciones de nueva urbanización”** (letra a).1) del apartado 1 del artículo 7 del TRLS/15) son las previstas para la ejecución del Urbanizable, o cuando se establece que el desarrollo de **“las actuaciones de reforma”** deba realizarse únicamente mediante la delimitación de Unidades de Actuación cuando estas pueden comprender en su ámbito Actuaciones Aisladas, Actuaciones de Dotación o Unidades de Actuación, etc. Tal como ya hemos señalado, debería acordarse la taxonomía y caracterización de las diversas Actuaciones Urbanísticas de la LOTUSEX con el TRLS/15, pues las establecidas en el Anteproyecto presentan definiciones y contenidos que se contradicen con las estatales y acabarán generando conflictos interpretativos y situaciones de inseguridad jurídica no deseables.

En este sentido la categorización del TRLS/15 es muy clara y sencilla, además de abarcar todas las Actuaciones Urbanísticas posibles que puedan darse en la Gestión del planeamiento, por lo que resulta sencillo y conveniente en mi opinión, reconducir y adaptar las definiciones y características de las actuaciones de la LOTUSEX a las establecidas en el TRLS/15.

Así, el TRLS/15 presenta dos tipos de Actuaciones en función de que su ejecución se desarrolle de manera **“multiparcelaria”** o **“uniparcelaria”**.

**1).- las “multiparcelarias”,** como corresponde a su propio nombre, se denominan en el TRLS/15 **“Actuaciones de Urbanización”** distinguiendo en su artículo 7.1.a) las siguientes:

a).- las de **“Nueva Urbanización”**, localizadas en el suelo Urbanizable y desarrollables mediante la formulación de Planes Parciales de Ordenación y Programas de Ejecución,

y en el Suelo Urbano, las siguientes:

b).- las de **“Renovación Urbana”**, localizadas en el suelo Urbano para la renovación total del tejido urbano preexistente obsoleto (antiguas Fábricas de gran dimensión, Cuarteles militares

etc.), delimitadas como **Unidades de Actuación** (actuaciones integradas) y ejecutables mediante la formulación de Programas de Ejecución,

c).- Las de **“Reforma Interior”**, localizadas en el suelo Urbano para la reforma parcial del tejido urbano preexistente, ordenadas con un PERI y desarrollables mediante gestión múltiple, pues en PERIs amplios y complejos pueden recoger dentro de su ámbito toda la panoplia posible de actuaciones: Actuaciones (aisladas) Edificatorias, sin incremento de Aprovechamiento o con incremento de Aprovechamiento -Actuaciones de Dotación-SUNCIA- ejecutables éstas de acuerdo a su propio régimen (Transferencias de Aprovechamiento, Compensaciones Económicas o constitución de Complejos Inmobiliarios), Actuaciones que a su vez pueden ser de nueva Edificación o de Rehabilitación, así como también, en el caso de la existencia en el ámbito del PERI de sub-ámbitos sometibles a **“renovación urbana”**, delimitación de Unidades de Actuación ejecutables mediante la formulación de Programas de Ejecución.

Asimismo, deberá regularse dentro de estas Actuaciones de Reforma Interior ubicadas en el **“medio urbano”** las denominadas **“Actuaciones de Regeneración Urbana”** (artículo 7.1 del TRLS/15), de gran trascendencia futura para aquellas operaciones de reforma-regeneración en ámbitos urbanos degradados, tanto en términos urbanísticos como sociales y económicos.

d).- Las **“Actuaciones de Dotación”** (ya señaladas anteriormente), localizadas en el Urbano y conformadas por un ámbito (normalmente) discontinuo constituido por la parcela edificable de uso lucrativo que recibe un incremento de Aprovechamiento sobre el atribuido por el planeamiento anterior y la parcela (o parcelas) de uso Dotacional determinada en proporción al incremento de aprovechamiento atribuido. Estas Actuaciones serán ejecutables de acuerdo a su propio régimen: mediante **Transferencias de Aprovechamiento, Compensaciones Económicas** o constitución de **Complejos Inmobiliarios**.

**2).- Las “uniparcelarias”,** que como corresponde a su propio nombre, se denominan en el artículo 7.2 del TRLS/15 **“Actuaciones Edificatorias”**, distinguiendo:

a).- Las **“Actuaciones de Nueva Edificación”** que comportan la edificación de los solares o la sustitución de las edificaciones existentes.

b).- Las **“Actuaciones de Rehabilitación Edificatoria”** que comportan la rehabilitación de las edificaciones existentes.

En el caso de atribución de incremento de aprovechamiento a alguna **“Actuación Edificatoria”** se configuraría, obviamente, como Actuaciones de Dotación y, en consecuencia, se debería someter a su régimen jurídico propio.

Como consecuencia de lo expresado, parece razonable y necesario re-denominar las Actuaciones señaladas en el artículo 82 de la LOTUSEX a las definiciones señaladas en el TRLS/15. Téngase en cuenta que dicho reajuste no presenta mayor dificultad y lo más importante, evitará confusiones, desajustes y conflictos que indudablemente conllevarán si no se hace.

**4ª.-** Finalmente, parece necesario reajustar algunos aspectos puntuales relativos a la Gestión que, en mi opinión, deberían realizarse en aras de evitar confusiones y situaciones de inseguridad jurídica no deseables, a saber:

4.1.- En la **Reparcelación** (Sección 3ª., Capítulo 5 del Título III) añadir la modalidad de la **“reparcelación en régimen de propiedad horizontal”**, regulación necesaria para el desarrollo de la **“Ejecución por Sustitución”** (artículo 132.3 de la LOTUSEX) cuando el promotor (**“edificador”** o **“rehabilitador”**) financia la actuación edificatoria en **“régimen de aportación”** (recibiendo pisos de valor equivalente a los costes de ejecución que él asume, atribuyéndose el resto de pisos a la propiedad original en razón del valor de su finca). Asimismo, sería conveniente regular los Criterios de Adjudicación y, en esa regulación añadir criterios para **facilitar la gestión de los Proindivisos o la actualización de los Coeficientes de Homogeneización** (en función del artículo 27.5 de la LOTUSEX).

4.2.- En los **Instrumentos de Desarrollo del Planeamiento** (Sección 4ª, Capítulo 3 del Título II), dada la enorme trascendencia y la novedad que comportan, se deberían regular expresamente el contenido de las **Memorias de Viabilidad Económica** y los **informes de Sostenibilidad Económica** en función de lo establecido en las determinaciones básicas de la legislación estatal (apartados 4 y 5 del artículo 22 del TRLS/15), así como también la regulación de **los Complejos inmobiliarios** en virtud de lo regulado en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 22 del TRLS/15 (adjunto artículos explicativos sobre estos temas publicados en diversos medios especializados).

4.3.- También, en el Capítulo 6 del Título III de la LOTUSEX debería regularse las características básicas del contenido y procedimiento relativo a los **Concursos para la selección del Edificador o Rehabilitador en la Ejecución por Sustitución** (artículo 132 de la LOTUSEX), dada la enorme trascendencia y aplicación que tendrán en un futuro inmediato estas Actuaciones en los procesos de gestión y producción inmobiliaria en la Ciudad Consolidada, regulación que deberá establecerse con **“atención expresa”** (como ya está en algunas legislaciones autonómicas) para facilitar y agilizar la ejecución de las mismas desde la garantía del equilibrio entre los intereses de propietarios y empresarios, si bien y siempre bajo la prevalencia del interés general.

4.4.- Finalmente y como aspecto muy puntual pero de gran trascendencia para facilitar la gestión y la transparencia en el desarrollo del Urbanizable y de las Unidades de Actuación en el Urbano, en el artículo 26 de la LOTUSEX deberían regularse las **Áreas de Reparto** (tal como tienes establecido las legislaciones autonómicas más progresivas) como **ámbitos uni-sectoriales adscribiéndoles**, en todo caso, **suelos de Sistemas Generales que les afecten** y cuya superficie se identificará en función del resultado de la preceptiva **Memoria de Viabilidad Económica**.

Téngase en cuenta que las Áreas multi-sectoriales no sólo comportan una complejidad en la gestión **“insufrible”** y siempre insegura jurídicamente, sino que también y sobre todo comportan **“pelotazos”** impresentables (cuando no prácticas de corrupción por causa de indeseables procesos de **“información privilegiada”**) derivados de la hipervaloración que reciben aquellos suelos de escaso valor real (v. gr. sectores de uso Industrial alejados del Centro Urbano) al adscribirlos con sectores Residenciales o Terciarios del máximo valor ubicados en las localizaciones centrales más rentables. Piénsese que si se quiere conseguir una cierta igualdad en la rentabilidad de las diferentes actuaciones, ésta se consigue ahora con las Memorias de Viabilidad Económica que permiten desvelar las plusvalías que se generan y, en consecuencia, se pueden reequilibrar **“reajustando”** el aprovechamiento atribuido a cada una, adscribiendo más o menos Sistemas Generales etc. (ver mi artículo sobre las Memorias de Viabilidad Económica).

5ª.- Estas son las **Notas de Urgencia** más importantes que me suscita el Anteproyecto de LOTUSEX y que someto a la consideración de la Dirección General de Urbanismo para la adopción de las decisiones más acordes al interés general.

En Valencia para Mérida, a 20 de noviembre de 2017.

Gerardo Roger Fernández.

**ANEXOS. Artículos explicativos sobre:**

**La Desagregación del Plan General en Estructural y Detallado**

**Actuaciones de Dotación.**

**Memorias de Viabilidad Económica.**

**Informes de Sostenibilidad Económica.**

**Complejos Inmobiliarios.**

## **ARTÍCULO PARA LA “REVISTA PRÁCTICA URBANÍSTICA”.**

### **CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DE UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL CONTENIDO Y OBJETO DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA.**

**Autor.-** Gerardo Roger Fernández Fernández. Arquitecto y Profesor de Urbanismo del Ito. Pascual Madoz de la Universidad Carlos III.

**RESUMEN.-** La vieja concepción del contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbana municipal, ha venido a manifestar una serie de deficiencias e ineficacias que conllevan al mantenimiento de su vigencia más allá de los plazos razonables que requiere una sociedad urbana dotada de gran dinamicidad como es la que nos caracteriza.

Por ello, aprovechando la regulación jerarquizada que ya las diversas legislaciones autonómicas disponen con relación a las determinaciones de carácter estructural y pormenorizadas y los ejemplos que nos ofrece el derecho comparado europeo, parece conveniente y necesario acometer, de una vez por todas, una desagregación del planeamiento general en dos tipos de planes que respondan a las demandas socio-económicas más estables en el tiempo, de aquellas otras de contenido más coyuntural y flexible.

#### **1. INTRODUCCIÓN: DIAGNÓSTICO SOBRE LA FORMULACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LOS PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN URBANA.**

1.1.- Los Planes Generales de Ordenación Urbana (en adelante PGOUs) en España.

Como es sabido, los PGOUs en España se constituyen como documentos de planeamiento urbanístico en la ordenación normalmente del ámbito municipal, cuyo origen, tal como hoy se entienden, se remonta a la primera Ley del Suelo de 1956 (en adelante LS/56) y cuyas determinaciones regulatorias y sus contenidos normativos disponen de un carácter omnicomprensivo con relación a la totalidad de los aspectos

y materias que atienden al planeamiento, gestión y control de la ordenación territorial y urbanística.

En este sentido, los PGOU tradicionales atienden a las siguientes determinaciones:

1.1.1.- Determinaciones relativas a la Ordenación, contemplando entre ellas las siguientes:

- a) Establecimiento, en primer lugar, de la clasificación del suelo en Urbano, Urbanizable y No Urbanizable o Rústico.
- b) Señalamiento de los Sistemas Generales de Infraestructuras, Viario, Dotaciones, Parques y Jardines, etc...
- c) Delimitación espacial de los Sectores de Suelo Urbanizable y previsión general de la ordenación del No Urbanizable o Rústico.
- d) Previsión de la ordenación del espacio urbano mediante el señalamiento de los Sistemas Locales, tanto de los espacios públicos (viario, zonas verdes y equipamientos), como de los privatizables de uso lucrativo (parcelas edificables), atribución de los Usos Globales (Residencial, Terciario e Industrial) y de los Pormenorizados (Plurifamiliar, Unifamiliar, Comercial, Hotelero, etc....), otorgando las Edificabilidades correspondientes a cada Uso, bien a cada Actuación Urbanizadora (Sectores de Urbanizable o Unidades de Ejecución en Suelo Urbano), como a cada parcela aislada de Suelo Urbano.

1.1.2.- Determinaciones relativas a la Gestión, analizando, entre ellas, las siguientes:

- a) Regulación de los Instrumentos técnico-jurídicos para la ejecución de las previsiones urbanizadoras y edificadoras del PGOU: establecimiento de los Sistemas de Actuación Urbanizadora (Compensación, Agente Urbanizador en régimen de libre empresa, Cooperación y Expropiación) y de Actuación Edificatoria/Rehabilitadora.

- b) Señalamiento de los instrumentos de Equidistribución (Reparcelación continua o discontinua, Compensación Económica, Transferencias de Aprovechamiento, etc..).
- c) Finalmente, regulación del otorgamiento de las preceptivas autorizaciones administrativas (Licencias de Obras, de Ocupación, Provisionales, etc..).

1.1.3.- Determinaciones relativas a la Disciplina, regulando las medidas relativas al control de la legalidad, graduación y tipificación de las infracciones, establecimiento de sanciones y medidas de restauración de la legalidad infringida, etc...

1.2. Además del carácter omnicomprendivo señalado en los aspectos técnicos, sobre la base del Sistema Urbanístico Español (en adelante SUE), los PGOU también atribuyen derechos-deberes a la propiedad del suelo, tanto al reclasificado (perteneciente a una “clase” de suelo Urbano, Urbanizable y No Urbanizable o Rústico), como al recalificado (receptor de una “calificación” concreta de un uso o edificabilidad atribuidos).

Es decir, los PGOU también atribuyen contenido económico (aprovechamiento o “edificabilidad media ponderada” en terminología de la legislación estatal) a la propiedad del suelo, garantizándose por ley esa entrega de plusvalías en contraprestación a la asunción por la misma de los costes de producción urbana (cesión de los suelos urbanizados correspondientes al viario, zonas verdes y equipamientos generados por la actuación) en aplicación del conocido principio básico del SUE de Reparto de Cargas y Beneficios<sup>1</sup>.

1.3. Este carácter omnicomprendivo técnico-jurídico (Ordenación + Gestión + Disciplina), junto a las señaladas consecuencias jurídico-económicas que comporta la atribución de aprovechamientos, termina por generar una enorme complejidad en su formulación en lo que respecta a la regulación de todas las determinaciones técnicas, así como una alta sensibilidad social por causa de la desigual generación de plusvalías derivadas de los diferentes aprovechamientos que se asignan a los

---

<sup>1</sup> En este sentido, ver “Para Comprender el urbanismo Español (de una vez por todas)”, escrito por Gerardo Roger Fernández Fernández y editado por IUSTEL en 2011.



diferentes suelos contemplados en el PGOU. Obviamente, esta desigualdad (conocida en la jerga jurídico-urbanística como “la lotería del planeamiento”) produce beligerantes demandas ciudadanas originadas por presuntos agravios comparativos expresados en los periodos de información pública. De hecho, el 99% de las alegaciones que se presentan en los denominados “procesos de participación pública” del planeamiento corresponden a los “interesados” propietarios de suelo que reclaman un mejor tratamiento “jurídico-económico” con relación a sus parcelas concretas, mientras que el 1% restante corresponde a las instituciones de derecho público formuladas en defensa, en este caso, de los intereses generales.

1.4. Por otro lado, la formulación y redacción de los PGOUs se realiza por los Ayuntamientos, y tras una tramitación siempre larga, compleja y muy garantista de los derechos de los propietarios por causa de las características básicas del SUE, se aprueban definitivamente por el órgano supramunicipal competente establecido en el Estatuto de Autonomía (Consejos Insulares, Cabildos o Consejerías Autonómicas), proceso que, en total, no suele bajar de los 5-8 años contados desde el inicio de su formulación, lo que supera, normalmente, el plazo de dos legislaturas.

Final y tradicionalmente, la aprobación definitiva contemplaba y aprobaba (o no) todas las determinaciones jurídico-urbanísticas que el PGOU establecía, tanto las correspondientes al ámbito municipal, como las correspondientes al ámbito supra-municipal, lo que llegó a generar un escenario de conflicto competencial, sólo resoluble en los Tribunales y que agravó, aún más, la complejidad de la formulación y tramitación del planeamiento municipal.

1.5. La enorme complejidad procedimental señalada, tanto para la formulación de los PGOUs como para su aprobación, así como la elevada sensibilidad social que genera por la desigual atribución de plusvalías que el PGOU comporta, acaba produciendo las siguientes consecuencias negativas:

- a) Insoslayables reticencias municipales a la Revisión del Planeamiento municipal. De hecho, normalmente discurren 15-20 años sin revisión del planeamiento.

- b) Reticencias, cada vez más agravadas a causa del aumento progresivo de la obligación de satisfacer nuevos informes (preceptivos y vinculantes) derivados de las afecciones sectoriales que las previsiones del PGOU conllevan para responder a las nuevas demandas administrativas derivadas de las progresivas e inacabables legislaciones sectoriales: movilidad, paisaje, patrimonio, arqueología, acústica, etc... y sobre todo, la actual formulación y tramitación de la Evaluación Ambiental Estratégica (Ley Estatal 2/2013 de Evaluación Ambiental).
- c) Decisión paliativa y generalizada por parte de los Ayuntamientos, a manera de una “cierta huida hacia adelante”, de la formulación de numerosas Modificaciones Puntuales continuadas y “en cascada” del Planeamiento, que terminan por desfigurar la (presunta) coherencia del PGOU original, lo que termina por generar situaciones diferenciadas en el tratamiento de las determinaciones jurídico-urbanísticas primigenias (modificaciones que comportan concretas reclasificaciones de suelo o recalificaciones puntuales del mismo).
- d) En definitiva, creación de espacios de ineficiencia e ineficacia del planeamiento urbanístico y la generación de prácticas “impropias” (cuando no lamentablemente corruptas) derivadas de tratamientos singulares y discriminatorios, ad hoc, que vienen a explicar la actual “mala reputación” que caracteriza al Urbanismo español.

## **2. BASES PARA UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA.-**

2.1.- Conviene recordar que en el año 1994 se produjo una innovación jurídico-urbanística de gran trascendencia, promulgada con la finalidad de clarificar el ámbito competencial Ayuntamiento-Administración Supramunicipal (Autonomías, Cabildos, Consejos Insulares) en los procesos de aprobación del planeamiento. Esta innovación se dispuso en la Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana y que consistió en la desagregación del conjunto de las determinaciones jurídico-urbanísticas contempladas en la documentación completa del PGOU, en dos categorías diferentes:

- a) las determinaciones denominadas de “Ordenación Estructural” (en adelante OE), correspondientes a aquellas que por su carácter supra-municipal afectan a las competencias propias Autonómicas (v.gr. Sanidad, Educación, Carreteras, Medio Ambiente, Economía regional, etc....), y las .....
- b) determinaciones denominadas de “Ordenación Pormenorizada” (en adelante OP), que son aquellas que por su carácter de “urbanismo urbano” afectan a las competencias propias Municipales (trazados urbanos, morfologías edificatorias, gestión y control de la actividad urbanística, etc...).

2.2.- Así, a la OE corresponderían aquellas determinaciones jurídico-urbanísticas que afectan a las competencias propias autonómicas o supramunicipales (las señaladas de Educación, Sanidad, Transportes y Comunicaciones, etc...). Obviamente, para diseñar estas políticas (dimensionado de puestos escolares y universitarios, camas y asistencia hospitalarias, definición del sistema de comunicaciones y transporte, etc... resulta necesario conocer (e intervenir) en los procesos de clasificación de suelo (Urbano, Urbanizable y No Urbanizable), así como en la atribución de los Usos Globales y de la Edificabilidad Bruta, en el señalamiento de los Sistemas Generales Viarios, Parques Urbanos, Grandes Equipamientos, así como del establecimiento de las determinaciones concordantes.

Por otro lado, a la OP corresponderían los trazados de la trama urbana y las Ordenanzas de Edificación, la atribución de los Usos Pormenorizados, las Edificabilidades netas en Parcela, el señalamiento de los Sistemas Locales de Viario, Jardines y Dotaciones “de Barrio”, así como de las determinaciones concordantes con ellas.

2.3.- Esta importante desagregación de las determinaciones jurídico-urbanísticas contempladas en los PGOUs, posibilita que la Aprobación Definitiva por el órgano supra-municipal correspondiente sólo pueda contemplar, positiva o negativamente, la OE. Con respecto a la OP, sólo cabe, en su caso, que el órgano competente en su aprobación formule recomendaciones no vinculantes.

2.4.- De hecho, las ventajas y virtualidades de esta desagregación ha llevado a que, en la actualidad, la práctica totalidad de las leyes autonómicas distinguen entre la OE y la OP, si bien, identificándose con denominaciones diversas.

2.5.- No obstante y adicionalmente, esta desagregación posibilita avanzar “un paso más” en la redefinición sistemática del planeamiento, tal como ya ha acometido alguna legislación autonómica (Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana) y se está contemplando en la reforma de otras.

De hecho, esa desagregación permite disponer la reconversión del omnicompreensivo y tradicional PGOU en dos tipos de Planes diferenciados, si bien coordinados:

- a) **el Plan de Ordenación Estructural** (en adelante POE) o, si se prefiere, Plan General Estructural, que, contempla exclusivamente las determinaciones de la OE, y
- b) los **Planes de Ordenación Pormenorizada** (en adelante POPs) o, si se prefiere, Planes de Desarrollo, que contemplan exclusivamente las determinaciones de la OP, pudiendo formularse uno solo que contemple toda la OP en las tres clases de suelo, o bien, separado en el tiempo, varios POPs coordinados en función de las demandas socio-económicas y urbanísticas y criterios de oportunidad política que se demanden en el tiempo (mediante Planes Parciales, Planes de Reforma Interior, Planes Especiales, Estudios de Detalle, Normas Urbanísticas en las Zonas de Suelo Urbano, etc.....).

Obviamente, los POPs deberán respetar estrictamente las determinaciones estructurales establecidas en los POEs, y mientras se produce su formulación (total o parcial) y con el objeto de no crear “agujeros normativos” que impidieran continuar con la concesión normalizada de autorizaciones y licencias, mantendrán las determinaciones pormenorizadas del planeamiento anterior, salvo aquellas derivadas de las innovaciones que, en su caso, el POE introduzca en aquellas (por ejp., el régimen de gestión en el Suelo Urbano para

garantizar el principio de reparto de cargas y beneficios en la Ciudad Consolidada mediante las Actuaciones de Dotación)<sup>2</sup>

### 3. VIRTUALIDADES DE LA NUEVA TIPOLOGÍA DE LOS PLANES.-

La nueva concepción expuesta sobre la tipología de planes municipales, comporta las siguientes virtualidades:

#### 3.1.- Con respecto a los POEs.-

- a) Comporta una importante simplificación documental, pues podrán constituirse con una Memoria General, junto a las Normas Urbanísticas Globales y un acotado número de Planos formulados a escala 1/5.000 – 1/10.000.
- b) Por otro lado, al regular sólo determinaciones de la OE no contempla el establecimiento de los parámetros más detallados, sobre todo en el Seulo Urbano, como son la asignación de los usos pormenorizados en las actuaciones edificatorias, de la fijación del número de plantas, de la delimitación de las zonas verdes locales y de la atribución de los aprovechamientos netos a cada parcela, etc... Obviamente, al prescindir de estas determinaciones de detalle jurídico-urbanístico, el POE procede a “elevar el rango” las intervenciones sociales en los procesos de Información Pública, pues sólo suscitará alegaciones institucionales y “desactivará” la “cascada” de alegaciones de propietarios concretos en requerimiento de procesos de reclasificación-recalificación de sus suelos en demanda de “mejoras” urbanísticas y de mayores plusvalías.
- c) Asimismo, se simplifica y facilita la concertación con las Administraciones Sectoriales al limitarse a las determinaciones estructurales de carácter general, sobre todo, en lo que respecta a la formulación y tramitación de la siempre compleja y enjundiosa Evaluación Ambiental Estratégica.
- d) Por otro lado, desde la óptica política, los POEs se constituyen, en la práctica, en la “materialización de los Programas Electorales” de los

---

<sup>2</sup> En este sentido ver “(Gestionar la ciudad Consolidada” de Gerardo Roger Fernández Fernández, editado por Tirant lo Blanch, 2014.

Ayuntamientos. De hecho, ya no deberán producirse retenciones municipales relevantes ante su formulación y tramitación, pues su contenido estructural simplifica enormemente el documento y el proceso de participación social, redactándose, ya sin retenciones, por los Ayuntamientos y aprobándose definitivamente por la institución supra-municipal competente.

- e) Finalmente, los POEs se conforman como Planes que permiten visualizar fácilmente el modelo de desarrollo planteado, posibilitando que, al fin, “los árboles no impidan ver el bosque”, característica de enorme utilidad para la formulación del planeamiento territorial y supramunicipal.

### 3.2.- Con respecto a los POPs.-

Sin perjuicio de la ventaja que comporta la clarificación competencial señalada, los POPs ofrecen, además, las siguientes virtualidades:

- a) Permite la posibilidad de formular su desarrollo “por partes”, como por ejemplo, un PERI en el Centro Histórico, una innovación regulatoria de los Ensanches con relación a la establecida por el planeamiento anterior, el desarrollo de un Sector Industrial, Residencial o Terciario, etc..., formulación que los Ayuntamientos llevarán a cabo en función de las demandas sociales detectadas en esa etapa temporal y las razones de oportunidad política que se consideren convenientes en razón del interés general devenido.
- b) En cualquier caso, los POPs deberán respetar las determinaciones del POE al que pertenecen para garantizar preceptivamente la coherencia del modelo establecido. Obviamente, nada impide que pueda presentarse una modificación que pudiera afectar a la OE, pero lógicamente requerirá su modificación previa a la aprobación del POP, si bien su tramitación resultará ser mucho más fácil, al poder tramitarse conjuntamente ambos planes (POE y POP), si bien con el decalaje procedimental correspondiente.

#### 4. CONCLUSIONES GENERALES Y SINTÉTICAS.-

Como conclusión general a estos breves comentarios sobre la conveniencia de reconsiderar el modelo de planeamiento general de ordenación municipal, cabe concluir, sintéticamente, lo siguiente:

4.1.- La nueva concepción dual del planeamiento municipal, permite trascender la vieja y obsoleta concepción omnicomprensiva del planeamiento. Procede, por fin, distinguir la “escala macro” del ámbito supra-municipal, es decir, las determinaciones espaciales más estables (las infraestructuras y dotaciones generales, los usos globales, etc...), de la “escala media” del ámbito municipal, conformada por las determinaciones más flexibles (forma urbana, tipologías, usos pormenorizados, etc...) cuya adaptabilidad a la coyuntura socio-económica se presenta más versátil.

4.2.- Asimismo, esta nueva concepción posibilitará agilizar la formulación del planeamiento de manera eficiente y lógica. Con el nuevo modelo, la duración de formulación y tramitación del POE no tiene por qué superar los 2-3 años máximo (se pueden formular y aprobar dentro del plazo de una legislatura), y la correspondiente a los POPs durará en función de la formulación del plan o planes concretos que requieran la demanda social y la oportunidad de política urbanística (uno o varios POPs ....).

4.3.- Por otro lado, la nueva concepción del planeamiento, posibilita la aclaración definitiva del ámbito de competencias entre la institución local y la supra-municipal, superándose, al fin, viejos escenarios de conflicto inter-administrativo nada deseables.

4.4.- Por último, permite disponer, al fin, de un modelo de planeamiento municipal eficiente y eficaz, sin tener que adoptar grandes alteraciones en las determinaciones jurídico-urbanísticas vigentes en las actuales legislaciones autonómicas, lo que facilitará enormemente la decisión política de su adopción.

Gerardo Roger Fernández Fernández.

**INFORME TÉCNICO-URBANÍSTICO RELATIVO A LA REGULACIÓN  
NORMATIVA Y A LA PRÁCTICA APLICATIVA DE LAS ACTUACIONES DE  
DOTACIÓN ESTABLECIDAS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE SUELO Y  
EN LA URBANÍSTICA CANARIA.**





## ÍNDICE.

<b>1. INTRODUCCIÓN AL INFORME</b> .....	<b>2</b>
<b>2. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>2.1. Consideraciones Previas</b> .....	<b>3</b>
<b>2.2. Características Jurídico-urbanísticas de las Actuaciones de Dotación</b> .....	<b>6</b>
2.2.1.- DETERMINACIÓN DE LA RESERVA DOTACIONAL.....	7
2.2.1.1. Determinación del Ámbito Espacial de Referencia.....	7
2.2.1.2. Determinación del Índice o Media Dotacional del Ámbito de Referencia.....	8
2.2.1.3. Consideraciones sobre la Cuantificación del Incremento de Aprovechamiento.....	8
2.2.1.4. Localización Espacial de las Parcelas Dotacionales y Edificables.....	9
2.2.1.5. Determinación de la Cuota Dotacional correspondiente a cada Parcela Edificada con atribución de Incremento de Aprovechamiento.....	11
2.2.1.6. Procedimiento para el Levantamiento de la Carga.....	11
2.2.2.- DETERMINACIÓN DEL PORCENTAJE PÚBLICO DE PLUSVALÍAS.....	13
2.2.2.1. Cálculo de la Cuota.....	13
2.2.2.2. Procedimiento para la Satisfacción del Deber.....	13
<b>3. LA MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA</b> .....	<b>14</b>
<b>3.1. Consideraciones Previas</b> .....	<b>14</b>
<b>3.2. Metodología aplicable a las Memorias de Viabilidad</b> .....	<b>16</b>
3.2.1.- IDENTIFICACIÓN DE COSTES E INGRESOS EN UNA ACTUACIÓN DE DOTACIÓN.....	18
3.2.1.1. Determinación de los Costes.....	18
3.2.1.2. Determinación de los Ingresos.....	18
3.2.2.- IDENTIFICACIÓN DE LOS VALORES NETOS DE LOS SUELOS AFECTADOS POR UNA ACTUACIÓN DE DOTACIÓN.....	19
<b>3.3. Determinación de la Viabilidad Económica (Umbral mínimo)</b> .....	<b>19</b>
<b>4. LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS</b> .....	<b>20</b>
<b>4.1. Consideraciones Previas</b> .....	<b>20</b>
<b>4.2. Requisitos para la Constitución de un CI</b> .....	<b>21</b>
<b>4.3. Propuesta de Fórmula de Gestión para la Constitución de un CI</b> .....	<b>23</b>
4.3.1. ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES APLICATIVOS A LA CONSTITUCIÓN DE CIS.....	23
4.3.1.1. Primera Regulación: Usos Privativos susceptibles de implantarse en un CI.....	23
4.3.3.2. Segunda Regulación: Cargas y Deberes legales derivados de la Constitución de un CI.....	25
<b>4.4. Procedimiento aplicable a la Constitución de un CI</b> .....	<b>26</b>
<b>4.5. Conclusiones con respecto a la constitución de CIs</b> .....	<b>28</b>
<b>5. EJEMPLO DE APLICACIÓN DE UNA ACTUACIÓN DE DOTACIÓN</b> .....	<b>28</b>
<b>6. CONCLUSIONES</b> .....	<b>34</b>

## 1. INTRODUCCIÓN AL INFORME.

Teniendo en cuenta la situación de **parálisis del sector inmobiliario** ocasionada por la explosión de la burbuja tras la “década prodigiosa” 1998-2007, tanto en las Islas Canarias como en España, y considerando el enorme stock de producto elaborado en el ámbito estatal (500-600.000 viviendas y 45.000 Has. de Suelo Urbanizado con capacidad para disponer 2-3 millones más de viviendas) cuya absorción por el mismo se vislumbra muy a largo plazo, se manifiesta como **una salida, casi exclusiva, para recuperar la actividad inmobiliaria la intervención en la Ciudad Consolidada** mediante actuaciones de **Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas**.

Ciertamente, hasta hace poco no existían instrumentos jurídico-urbanísticos capaces de ofrecer respuestas solventes a los problemas que genera la recuperación de la Ciudad preexistente (las leyes urbanísticas tradicionales eran denominadas coloquialmente de “leyes de ensanche”).

Sin embargo, ya se dispone en la legislación estatal actual, en concreto, el **Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015** (en adelante **TRLS/15**), de un “instrumental” sino perfecto, al menos razonablemente suficiente que permite la intervención en la Ciudad Consolidada con unas adecuadas posibilidades de eficacia aplicativa. Asimismo, la inminente nueva legislación urbanística canaria, constituida en el momento de elaboración de este Informe por el **Anteproyecto de Ley de Suelo de Canarias** (en adelante **A-LESCAN**), texto en tramitación parlamentaria en la actualidad (**abril/2017**), ya recoge las determinaciones básicas establecidas en la legislación estatal, si bien **adolece de algunas insuficiencias** que a juicio de quien suscribe este Informe, deberían complementarse mediante la adopción de alguna de las medidas que lo hagan posible.

En este sentido, conviene señalar que las **determinaciones de la legislación estatal**, al tener el carácter de **disposiciones “básicas”**, resultan ser de obligado cumplimiento a lo largo del Estado, sin que nada impida que su compleción y desarrollo procedimental pormenorizado se pueda establecer bien **en los Reglamentos** derivados del texto legal, bien **en las Normas Urbanísticas de los Planes Generales** y, en concreto en el de Santa Cruz, dado el carácter de norma reglamentaria que caracteriza al planeamiento español.

Pues bien, de acuerdo a lo señalado, ya se dispone de eficaces Instrumentos jurídico-urbanísticos de marcado carácter innovador y de interés para la gestión en la Ciudad Consolidada que se presentan como nuevas oportunidades de actuación urbana paliativas de la actual paralización del sector.

En concreto, el genuino instrumento-base establecido para la ordenación-gestión en la ciudad preexistente está constituido por las **Actuaciones de Dotación**, instrumento que se complementa inseparablemente con las **Memorias de Viabilidad Económica** y con los **Complejos Inmobiliarios**.

Sobre las Actuaciones de Dotación y los instrumentos complementarios señalados, versará este Informe expresado tanto **en términos teóricos como**, y sobre todo, en términos de su práctica aplicativa incluyendo **ejemplos numéricos**, con la finalidad de facilitar su comprensión por los aplicadores de los mismos.

## 2. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.

### 2.1. Consideraciones Previas.

La legislación canaria, con cierta parquedad en su **artículo 49.3 del A-LESCAN** y concordantes, y la legislación estatal en su **artículo 7.1-b) del TRLS/15** establecen la regulación de las denominadas Actuaciones de Dotación, instrumentos jurídico-urbanísticos que vienen a regular, de una vez por todas, el reparto de cargas y beneficios en el Suelo Urbano-urbanizado, **estableciendo una vinculación jurídica concreta entre los eventuales incrementos de aprovechamiento que se atribuyan, en su caso, a concretas parcelas edificables y los suelos dotacionales que se deriven de la atribución de esos incrementos.**

De hecho, la nueva disposición viene a **suprimir definitivamente la interpretación espuria que venía aplicándose con respecto a la regulación establecida por el artículo 14 de la Ley 6/98 de Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante LS/98)** con relación a los denominados **“suelos Urbanos Consolidados por la urbanización” (en adelante SUC) y los “suelos Urbanos no Consolidados por la urbanización” (en adelante SUNC).**

Conviene aclarar que la regulación establecida en el citado artículo 14 de la LS/98 era jurídicamente correcta, pues en ningún caso definía las características que debían identificar los

SUC y SUNC, sino se limitaba a establecer las consecuencias y el régimen jurídico-urbanístico aplicable a los suelos así identificados por la legislación urbanística competente (“en los límites de la realidad”, como tan retóricamente señalaba el Tribunal Constitucional en su sentencia 164/2001).

Sin embargo, interpretaciones gravemente equivocadas, avaladas, incluso sorprendentemente por departamentos ministeriales, dieron pie a entender, erróneamente, la concepción aplicativa del contenido jurídico-urbanístico de los SUC-SUNC, concepción **que llegó a contaminar a los propios Tribunales de Justicia**, ocasionando sentencias contrarias a la correcta aplicación del precepto y a la anulación de los mecanismos de compensación equidistributiva que muchos planes regulaban para el suelo Urbano (las denominadas por el malogrado y genial Javier García Bellido como “transferencias de aprovechamiento urbanístico”, TAUS, en el suelo Urbano).

Según la **espuria interpretación** señalada, se entendía que aquellas parcelas individuales (“actuaciones aisladas”) constituidas por **suelos urbanos-solar que se encontrasen en la condición de SUC** (estar integrados en un tejido urbanizado y edificado) **ya no deberían asumir nuevas cargas ni deberes urbanísticos aunque el planeamiento les atribuyera incrementos de aprovechamiento** derivados del otorgamiento adicional de edificabilidad, cambio del uso atribuido por otro de mayor valor o ambas circunstancias conjuntas, mientras que aquellos suelos que no se encontraran urbanizados (SUNC), conformándose como “Unidades de Actuación urbanizadora” integradas en un determinado tejido urbano, sí deberían asumir las cargas y deberes urbanísticos derivados del aprovechamiento que el planeamiento les hubiera atribuido, de manera análoga al tradicional régimen establecido para el suelo Urbanizable.

Pues bien, mientras que nada cabe reprochar a la regulación establecida para esa situación de SUNC, la **“visión estática e inmovilista”** que comporta la concepción expresada para el SUC no deja de ser, en términos coloquiales, un **disparate funcional y jurídico**. Resulta sorprendente que tan fácilmente se pueda obviar la dinámica histórica que caracteriza a la ciudad. Cualquier tejido urbano se ve sometido a cambios continuos e implacables a lo largo de su vida histórica por cambios de usos, de tipologías, de su trama viaria etc. **La historia de la ciudad “no se para nunca”** sino que se ve sometida a un proceso de transformación continuo. Entender, a la manera de Fukuyama, que ha llegado “el fin de la historia”, repito que no deja de ser un disparate, que incomprensiblemente, sea tan defendido por “presuntos expertos de la cosa urbana”.

Obviamente, una parcela-solar integrada en un tejido urbano-urbanizado (SUC) tendrá derecho al aprovechamiento urbanístico que se deriva de la edificabilidad y el uso que el planeamiento vigente les haya atribuido. Consecuentemente, podrá materializar dicho aprovechamiento previa solicitud y pago de la licencia correspondiente sin tener que asumir carga o deber adicional alguno, pues se entiende que esas eventuales cargas y deberes fueron satisfechas cuando se desarrolló el suelo Urbano en el origen del Plan.

Pero **si el planeamiento**, mediante una modificación puntual del Plan vigente o en una revisión del mismo, **atribuyera** a esa parcela-solar un **incremento de aprovechamiento** (mediante un aumento de edificabilidad o un cambio de uso) sobre el otorgado por el planeamiento anterior, la lógica de la urbanística aplicable para evitar inaceptables crecimientos urbanos con déficits dotacionales, **obliga a reservar suelo de uso dotacional público en la proporción adecuada al incremento atribuido** para poder satisfacer las demandas sociales que los nuevos “usuarios” de la ciudad presentan. **Asimismo**, deberá establecerse el **porcentaje público de plusvalías** que corresponda a la administración por el aumento de valor de la parcela.

Pues bien, en aplicación del **principio fundacional de Sistema Urbanístico Español (en adelante SUE) de Reparto de Cargas y Beneficios**, para que el propietario de la parcela edificable pueda patrimonializar el incremento de aprovechamiento atribuido, deberá satisfacer, previa o simultáneamente a la obtención de la licencia, la entrega al Ayuntamiento de aquellos suelos dotacionales urbanizados que correspondan al incremento atribuido. Asimismo, sobre la base del **segundo principio del SUE de Participación Pública en las Plusvalías**, también deberá asumir la entrega de suelo urbanizado de valor equivalente para materializar el porcentaje del incremento de aprovechamiento que corresponda a la Administración.

En consecuencia, esa parcela-solar edificable, **tras la atribución de un incremento de aprovechamiento pasaría de la situación jurídica originaria de SUC a la definitiva de SUNC**, al aparecer nuevas cargas y deberes a asumir por la propiedad derivadas de la recalificación urbanística que comporta el eventual incremento de aprovechamiento señalado.

En definitiva, al fin se ve **suprimida aquella interpretación espuria** cuya aplicabilidad tenía como consecuencia, por un lado, un **crecimiento urbano con déficits dotacionales y, por otro, la aplicación, en auténtico fraude de ley, del principio fundacional del SUE de Reparto de Cargas y Beneficios al permitir la patrimonialización del beneficio (el incremento de**

**aprovechamiento) por la propiedad y la socialización de la carga (la cesión de las dotaciones urbanizadas)**, pues obligaba a la obtención de los suelos dotacionales (en el suelo Urbano) exclusivamente por expropiación, lo que en los últimos tiempos viene “sangrando inmisericordemente” las sufridas Haciendas municipales.

## **2.2. Características Jurídico-urbanísticas de las Actuaciones de Dotación.**

En concreto, las Actuaciones de Dotación en la legislación estatal (**artículo 7.1.b) del TRLS/15**) y en la legislación canaria, aunque de manera meramente enunciativa (**artículo 49.3 del A-LESCAN**), regulan que un eventual **incremento de aprovechamiento que pudiera atribuir el planeamiento a parcelas concretas en suelo Urbano**, (bien por incremento sobre la edificabilidad preexistente o por cambio de uso de mayor rentabilidad), **comporta la generación de una carga y un deber** sobre la base de la obligada aplicación del Principio fundacional del SUE:

### **a).- Una Carga:**

Constituida por una reserva de **suelo para Dotaciones Públicas (RD)** necesarias para satisfacer las demandas de servicios públicos derivadas de los ciudadanos-usuarios adicionales generados por las nuevas edificabilidades atribuidas, y que deberán dimensionarse en proporción al incremento de aprovechamiento atribuido (**artículo 18.2.b) del TRLS/15 y artículo 56.2.a) del A-LESCAN**), Carga que debe ser levantada previamente a la patrimonialización del aprovechamiento adicional otorgado.

### **b).- Un Deber:**

Derivado del principio de participación pública en las plusvalías por el que le corresponde a la Administración una parte de las generadas por la acción pública del planeamiento urbanístico y que se constituye **en un % del incremento del aprovechamiento atribuido (artículo 18.2.a) del TRLS/15 y artículo 56.2.b) del A-LESCAN**), deber que también, lógicamente, debe ser cumplido previamente a la patrimonialización del aprovechamiento adicionalmente otorgado.

## 2.2.1.- DETERMINACIÓN DE LA RESERVA DOTACIONAL.

### 2.2.1.1. Determinación del Ámbito Espacial de Referencia.

Como la coherencia de la ordenación aconseja, la determinación de las reservas dotacionales correspondientes a los incrementos de aprovechamiento atribuidos a determinadas parcelas edificables en suelo Urbano se deberán realizar en función de la identificación de un **ámbito espacial de referencia** (artículo 18.2.a) del TRLS/15) delimitado en virtud de la homogeneidad de tipologías y usos presentes en el ámbito en que se ubiquen las parcelas edificables a las que se les atribuya el incremento de aprovechamiento y las dotacionales a aquellas vinculadas.

Sin embargo, en el **A-LESCAN**, de nuevo su regulación presenta cierta imprecisión. De hecho, el **artículo 56.2.a)** establece que ***“su contenido se calculará de conformidad con las dotaciones existentes en el momento de la aprobación de la actuación, en tanto que índice de calidad de vida que no puede empeorar”***.

De la redacción del texto transcrito se deduce, en primer lugar, que **el método de cálculo** para la determinación de los suelos dotacionales **en las Actuaciones de Dotación** se manifiesta expresamente **independiente del método establecido para la determinación de los “estándares normalizados”** previstos para el resto de actuaciones ubicadas en el SUNC (Unidades de Actuación o Ejecución en suelo Urbano) y para los sectores de suelo Urbanizable regulados en el **artículo 139 del A-LESCAN**.

De hecho, al establecer que su cálculo deberá **realizarse “de conformidad con las dotaciones existentes”** y al no especificarse nada más, habrá que entender de manera racional y en coherencia con la legislación estatal, que **el “ámbito espacial de referencia” para determinar “el índice o media dotacional existente”** y cuyo resultado con respecto a la calidad de vida “no se puede empeorar”, deberá ser **identificado y delimitado por el planeamiento urbanístico** correspondiente, es decir, **por el Plan General como una determinación de la Ordenación Estructural del mismo (artículo 137.A.b) del A-LESCAN**).

En este sentido y de nuevo de manera coherente con la legislación estatal, resulta razonable entender que ese ámbito esté conformado por **una Área Homogénea (AH)** delimitada por usos y tipologías homogéneas en las que se encuentran integradas las parcelas afectadas por la Actuación de Dotación, y cuya dimensión máxima alcanzaría a una de las **Zonas de Ordenación**

**Urbanística (ZOU)** que así identifique el Plan para la aplicación de concretas Ordenanzas de Edificación en el suelo Urbano.

### 2.2.1.2. Determinación del Índice o Media Dotacional del Ámbito de Referencia.

Corresponde, por tanto, determinar el método para calcular el “**Índice o Media Dotacional**” (MD) de reserva dotacional que resulte en cada AH, con la finalidad de aplicación el régimen correspondiente a las Actuaciones de Dotación.

Obviamente, procede la determinación de dicho “índice medio” de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$MD(m^2s/m^2t) = \frac{RDm^2s(en AH)}{EGm^2t(en AH)}$$

, definiéndose las siglas RD y EG de la manera siguiente:

- RD: la superficie total correspondiente a las Dotaciones públicas (sin considerar viario), tanto las ya existentes de titularidad pública como las previstas por el Plan vigente en la AH, aún por obtener.
- EG: Edificabilidad Global atribuida por el Plan vigente en la AH, determinándose por la suma de las edificabilidades atribuidas a cada una de las parcelas concretas integradas en cada AH.

### 2.2.1.3. Consideraciones sobre la Cuantificación del Incremento de Aprovechamiento.

Antes de continuar con la determinación de la Reserva Dotacional, conviene **aclarar el concepto correspondiente al “aprovechamiento base” sobre el que se computaría el incremento que sobre el mismo el planeamiento atribuyera a la parcela.**

En este sentido, el **artículo 56.3 del A-LESCAN** establece esa “base” como **“aquella que haya sido legalmente materializado por las personas propietarias incluidas en la actuación”**. Pues bien, en función de la tradicional dinámica de transformación urbanística que caracteriza a los suelos urbanos de la ciudad, la situación real de los mismos varía en el tiempo con cierta frecuencia y asiduidad, por lo que esta definición comporta el problema formal de la identificación de qué aprovechamiento correspondería a aquellos solares productos de una demolición sobrevenida y que devienen en la situación de vacantes de edificación, o aquellos otros que con



respecto al aprovechamiento atribuido por el Plan estén infra-construidos o bien aquellos otros que pudieran encontrarse sobre-construidos y considerados, incluso, en situación de fuera o en disconformidad con la ordenación. Esta variabilidad de la situación “de facto” comporta que la cuantificación del incremento de aprovechamiento atribuido a los efectos de la determinación de las cargas y deberes variará sustancialmente en función de lo materializado. De hecho, será muy posible que, en la determinación de los parámetros aplicables a la determinación de las Actuaciones de Dotación en el momento de la formulación del planeamiento, un solar pudiera encontrarse edificado y en el momento del desarrollo de la Actuación de Dotación en un tiempo ulterior (v.gr., varios años después), la edificación hubiera sido demolida, con lo que los cálculos realizados en el momento de la formulación del plan no tendrían consistencia jurídica.

Sin embargo, la legislación estatal establece en el **artículo 37.1.a) del TRLS/15** (si bien a efectos de la valoración pero, obviamente, extensivo al contenido del derecho de propiedad) que **“se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística”**, sin entrar a considerar la situación variable relativa a la materialización de la edificación preexistente.

Pues bien, obviamente para establecer una coherencia lógica entre ambas definiciones, habría que **entender que el “legalmente materializado” equivaldría al “atribuido por el planeamiento vigente” (al “legalmente materializable”)**, esté la parcela-solar vacante o construida con defecto o con exceso de aprovechamiento, con lo cual se evitarán los problemas señalados si tuviera que considerarse el materializado preexistente en la aplicación de la Actuación de Dotación, teniendo en cuenta lo ya señalado con respecto a las diferentes situaciones en que pueda encontrarse la edificación en función del momento de aplicación.

**No obstante**, teniendo en cuenta que la “equivalencia conceptual” señalada en el párrafo anterior presenta **debilidades jurídicas** obvias, sería **aconsejable que se modificara**, en cuanto procedimentalmente fuera posible, **la regulación establecida en el artículo 56.3 del A-LESCAN** sustituyendo el término **“aquel que haya sido legalmente materializado por las personas propietarias incluidas en la actuación”** por **“aquel que haya sido atribuido por el planeamiento anterior”** o por un texto análogo.

#### 2.2.1.4. Localización Espacial de las Parcelas Dotacionales y Edificables.

Una vez obtenidas las superficies de **los suelos Dotacionales** correspondientes a los incrementos de aprovechamiento que se hubieran atribuido a diferentes parcelas edificables integradas en una determinada AH, procede localizarlas en parcelas concretas ubicadas dentro del tejido urbano de esa AH, calificándolas como suelo afecto al dominio público, para su obtención por la Administración en aplicación del régimen de las Actuaciones de Dotación.

Obviamente, la buena práctica obliga a **localizarlas en parcelas** que o bien **estén vacantes de edificación, o bien la construcción preexistente sea poco relevante** con la finalidad que los eventuales costes indemnizatorios derivados de la demolición, etc..., dificultaran su obtención o, incluso imposibilitaran la misma. En este aspecto, la aplicación de las **Memorias de Viabilidad Económica** que analizaremos en el apartado siguiente de este Informe, se manifiestan como instrumentos fundamentales para garantizar la factibilidad de las Actuaciones de Dotación.

**Lo mismo** debe ocurrir con la identificación de las **parcelas edificables a las que el planeamiento les atribuya un incremento de aprovechamiento**. Obviamente, para que sea factible la materialización el incremento atribuido, la situación con respecto a la eventual edificación preexistente que se pudiera presentar debe permitirlo. Imagínese que la parcela se encontrara edificada con 6 plantas y el planeamiento le atribuyera, como incremento de aprovechamiento, dos plantas más y un cambio de uso. Obviamente, los costes de indemnización por la previa demolición de lo preexistente para poder materializar el aprovechamiento atribuido impedirían, seguramente, la factibilidad de la actuación. De nuevo la referencia a la aplicación de las Memorias de Viabilidad Económica vuelve a ser imprescindible. En consecuencia, **la identificación de las parcelas edificables** a las que se les atribuya un incremento de aprovechamiento deberá responder, **en primer lugar, a la implantación de nuevas edificaciones justificadas en razones funcionales** (v.gr., tapar medianeras existentes) **o en demandas sociales** de actividades (v.gr., implantación de instalaciones Comerciales, usos Hoteleros, de Oficinas etc.), **y en segundo lugar** su ubicación en parcelas cuya **situación fáctica** permita económicamente su viabilidad.

### 2.2.1.5. Determinación de la Cuota Dotacional correspondiente a cada Parcela Edificada con atribución de Incremento de Aprovechamiento.

Una vez determinada la MD, procedería decidir qué **incremento de Reserva Dotacional se aplicaría como “mejora” (MD)\*** para cumplir el mandato del artículo 56.2.a) de **“no empeorar” el “índice de calidad de vida” existente** y cuya concreción deberá ajustarse en función del resultado de **la Memoria de Viabilidad Económica**, como más adelante veremos.

Obviamente, la mejora a aplicar a la MD resultante dependerá, además del resultado de la Memoria de Viabilidad Económica, de un análisis de la “compacidad” y consolidación edificatoria que presente el tejido urbano que conforma la AH. En cualquier caso, **el límite máximo e indisponible** que se aplique para esa mejora vendrá establecida, lógicamente, en los **estándares normalizados regulados en el artículo 139 del A-LSCAN.**

Una vez determinada la (MD)\*, procedería su aplicación a las parcelas individualizadas sometidas a incrementos de aprovechamiento, ya individualizados, de acuerdo al siguiente procedimiento.

En cada Parcela Pi en la que el Plan le hubiera atribuido un **incremento de aprovechamiento - Inc. Pi-** (en m<sup>2t</sup> del Uso Característico-mayoritario de la AH), **la Cuota Dotacional** que le correspondería (**Cpi**) resultará ser:

$$\text{Cpi (m}^2\text{s)} = \text{MD* (m}^2\text{s/m}^2\text{t)} \times \text{Inc. Pi (m}^2\text{t)}.$$

### 2.2.1.6. Procedimiento para el Levantamiento de la Carga.

El levantamiento de la carga derivada de la entrega de suelo dotacional proporcional al incremento de aprovechamiento atribuido, podrá realizarse aplicando uno de estos dos procedimientos:

a). Aunque el A-LESCAN no regula expresamente la **Reparcelación Voluntaria y Discontinua**, se deduce de la regulación establecida en el artículo 280.1.b) y 281.2, a través de la institución de las **Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico** (TAUs), operación jurídico-urbanística que comporta la entrega de Cpi (m<sup>2s</sup>) a la Administración de uso Dotacional (Verde o Equipamiento) en función de la voluntad de los particulares (Reparcelación Discontinua y Voluntaria), realizada previa o simultáneamente a la obtención de licencia para patrimonializar el Inc. Pi (m<sup>2t</sup>).

b). Mediante **Compensación Económica** de valor equivalente a los suelos Dotacionales (artículo 56.4 y 5 del A-LESCAN) a la Administración (**CE-D**).

Para ello, procede determinar el “**aprovechamiento virtual**” que le corresponde al suelo **Dotacional** para la determinación de su valor, aplicando la fórmula establecida en el **artículo 21 del Reglamento de Valoraciones** aprobado por R.D. 1492/2011 (en adelante RV), es decir:

$$EMP = \frac{\sum \frac{Ei \times Si \times VRSi}{VRSr}}{SA - SD}$$

, en la cual, cada sigla corresponde a:

EMP ≡ Edificabilidad Media del AH (m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s del uso mayoritario).

Ei ≡ Edificabilidad atribuida a cada parcela “i” del AH (m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s).

Si ≡ Superficie de cada Parcela “i” integrada en el AH (m<sup>2</sup>s).

VRSi ≡ Valor Repercusión del Suelo correspondiente al uso atribuido a cada Parcela “i” (€/m<sup>2</sup>t).

VRSr ≡ Valor Repercusión del Suelo correspondiente al Uso Mayoritario (Característico) del AH (normalmente, el de mayor edificabilidad, en €/m<sup>2</sup>t).

VRSi/VRSr ≡ Coeficiente de Ponderación (correctamente determinado en función de los Valores de Repercusión correspondientes).

En consecuencia, el Valor de la Compensación por la cuota Dotacional CE-D ascendería a:

$$CE-D (\text{€}) \equiv Cpi (\text{m}^2\text{s}) \times EMP (\text{m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s}) \times VRS (\text{€/m}^2\text{t}).$$

, debiendo integrarse esa compensación **en el Patrimonio Municipal de Suelo** con destino a la obtención de los suelos correspondientes a la cuota CPi, o en el caso de actuaciones de rehabilitación urbana, a coadyuvar a su ejecución (artículo 56.5 del A-LESCAN).

c). Mediante **Complejo Inmobiliario**, tal como se explica en el Apartado 4 siguiente de este Informe y cuya regulación se establece concretamente en el artículo 26.5 del TRLS/15 y 56.4 del A-LESCAN.

## 2.2.2.- DETERMINACIÓN DEL PORCENTAJE PÚBLICO DE PLUSVALÍAS.

Determinemos, ahora, el porcentaje público de plusvalías que le corresponde a la Administración por el incremento de aprovechamiento atribuido.

### 2.2.2.1. Cálculo de la Cuota.

La determinación del % público municipal (PPV) que le corresponde de cada parcela edificable concreta afectada por una actuación de Dotación, viene establecida en el **artículo 56.2.b) y 56.7 del A-LESCAN**, que la fija en el **15% más un 5% adicional** de contribución al Fondo Insular. Es decir:

$$\text{PPV} \equiv 20\% \text{ sobre Inc. Pi (m}^2\text{t)}.$$

### 2.2.2.2. Procedimiento para la Satisfacción del Deber.

La satisfacción del deber derivado de la entrega de suelo urbanizado para materializar el % de aprovechamiento que le corresponde a la Administración en virtud del Principio de Participación Pública en las Plusvalías, podrá realizarse aplicando uno de estos dos procedimientos:

a). Mediante **entrega del suelo** (previa o simultánea a la licencia de edificación) de una parcela urbanizada. Obviamente, **si la parcela y el incremento** de la edificabilidad corresponde al **Uso Residencial**, la cesión de la **parcela deberá estar calificada para la construcción de Vivienda de Protección Pública (VPP)** y, en consecuencia, el Inc. Pi de edificabilidad Residencial **Libre** **deberá ponderarse al uso de VPP**, para que sea capaz **de materializar la siguiente edificabilidad (E.VPP) ....**

$$E.VPP(m^2t) \equiv Inc.Pi(m^2t) \times \frac{VRSViv.Libre}{VRSVPP}$$

, cuya entrega se realizaría aplicando la técnica de las TAUs, de manera análoga a la ya señalada para la Cuota Dotacional.

b). Mediante **Compensación Económica**.

Igualmente, a la Cuota Dotacional, procedería la satisfacción del deber mediante Compensación Económica de Valor equivalente al Aprovechamiento Público, **CE-AP**, es decir:

$$\text{CE-AP (€)} \equiv \text{E.VPP (m}^2\text{t)} \times \text{VRS (VPP) €/m}^2\text{t.}$$

, deber que tendrá que satisfacerse, al igual que la Carga Dotacional, previa o simultáneamente a la obtención de la licencia de edificación para poder patrimonializar todo el aprovechamiento objetivo establecido por el Plan.

c). Mediante **Complejo Inmobiliario**, en los términos establecidos en el apartado correspondiente a este Informe.

### 3. LA MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA.

#### 3.1. Consideraciones Previas.

Pasemos, ahora, a analizar las memorias de Viabilidad Económica, trascendental instrumento complementario de las Actuaciones de Dotación y al que tanto nos hemos referido en los anteriores Apartados.

En concreto, la regulación de la Memoria de Viabilidad Económica viene establecida, con carácter básico y, por lo tanto, de obligado cumplimiento en todo el Estado, en el **artículo 22-5 del TRLS/15 y con las insuficiencias ya señaladas, en el artículo 141.1.D del A-LESCAN.**

Conviene señalar que este instrumento jurídico económico presenta unas virtualidades de gran trascendencia para el desarrollo de los procesos de intervención en la Ciudad Consolidada y, en concreto, para la aplicación de las Actuaciones de Dotación.

De hecho, las Memorias de Viabilidad Económica permiten garantizar un mayor rigor y transparencia en los procesos de planeamiento y gestión urbanísticas.

Con relación a la citada ampliación de la transparencia en los procesos de Información Pública y Participación Ciudadana del Planeamiento, procede reconocer y constatar previamente **la “mala reputación” que representa el Urbanismo patrio** para la ciudadanía derivada, en una gran mayoría de casos, de los “procelosos y opacos” procesos que rodean a los **procedimientos de reclasificación de suelo** (paso de suelo Rústico-No Urbanizable a suelo Urbanizable) **y de**

**recalificación de suelo** (aumentos de edificabilidad o cambios de uso por otros de mayor rentabilidad económica con respecto a los legalmente existentes con anterioridad en un suelo concreto).

Tal como es conocido, estos procedimientos de alteración de situaciones urbanísticas anteriores pueden propiciar la aparición de **lamentables procesos especulativos impropios** que conllevan la apropiación privada de una gran parte de las desproporcionadas plusvalías que, en su caso, la reclasificación/recalificación generan, cuando no y lo que aún es peor, posibilitan la generación de **indeseables procesos de corrupción** por causa de un eventual espurio y delictivo reparto público-privado de las mismas.

Por ello, la determinación de **exponer** en los procedimientos de Información Pública, en **“negro sobre blanco”**, **las plusvalías que se generan en los procesos de reclasificación/recalificación** mediante la formulación de las Memorias de Viabilidad Económica, se conforma como un instrumento de explícita **transparencia social al venir a suprimir la actual opacidad técnica derivada del meta-lenguaje jurídico-urbanístico aplicado y hacerlo de manera claramente comprensible para toda la ciudadanía.**

De hecho, la exposición pública del contenido jurídico-urbanístico de los planes se apoya en las tradicionales e incomprensibles referencias a **magnitudes “abstrusas” no solo para los ciudadanos** (“unidades de aprovechamiento”, “metros cuadrados del uso característico”, “urbavalorías” etc.), **sino también** (y sorprendentemente) **resultan confusas para una gran parte de los profesionales del sector** por causa de una inexplicable insuficiencia académica existente en la mayoría de las Universidades españolas con respecto a los conceptos básicos aplicables a la gestión del urbanismo hispano como, por ejemplo, la generalizada confusión relativa a la significación existente entre el concepto de aprovechamiento urbanístico (concepto jurídico-económico) y el correspondiente a la edificabilidad (concepto meramente urbanístico)<sup>1</sup>

Por ello, **la sustitución de la “inescrutable jerga técnica” anterior por unidades económicas (euros) fácilmente inteligibles** para cualquier ciudadano, no solo coadyuvará a **“democratizar”**

---

<sup>1</sup> Para mayor conocimiento de la materia, ver “Para Comprender el Urbanismo Español, de una vez por Todas” editado por IUSTEL en 2011 y los Anexos de “Gestionar la Ciudad Consolidada” editado por Tirant lo Blanch en 2014, ambos escritos por Gerardo Roger Fernández.

**los procesos de participación pública** del urbanismo, sino que, adicionalmente, posibilitará **impedir**, en gran medida, los eventuales **casos de especulación espuria** y acotar sensiblemente los más lamentables **procesos de corrupción urbanística** que pudieran suscitarse.

Obviamente, para garantizar el rigor deseable en la formulación de las Memorias de Viabilidad, las determinaciones relativas a los **precios de venta de los diferentes productos inmobiliarios** deberán apoyarse en un competente **Estudio de Mercado**, siendo aconsejable que para objetivar razonablemente su determinación, los citados precios de venta vengan **acreditados por una Sociedad de Tasación homologada por el Banco de España**, tasación cuya garantía de corrección y objetividad se justifica en el contraste público que comporta su sometimiento a la información y competencia públicas que conllevan los procesos de participación ciudadana (ninguna Sociedad de Tasación va a arriesgar su credibilidad y homologación planteando “precios impropios” en los periodos de Información Pública).

En definitiva, se concluye que las Memorias de Viabilidad Económica se constituyen como **disposiciones de gran relevancia jurídico-urbanística** que vienen a **aumentar la deseable transparencia** en los procelosos procesos de reclasificación y recalificación de suelo, conformándose como instrumentos imprescindibles para determinar la siempre discrecional **decisión de atribuir los aprovechamientos al suelo** y, adicionalmente, vienen a acotar las consecuencias especulativas inherentes al urbanismo, así como a dificultar de manera razonable las eventuales prácticas de corrupción que pudieran suscitarse.

### **3.2. Metodología aplicable a las Memorias de Viabilidad.**

Procede, entonces, explicar en este Apartado la **Metodología básica aplicable para determinar la Viabilidad Económica de cualquier Actuación de Dotación**, metodología aplicable también a eventuales actuaciones de **Rehabilitación Edificatoria**, como también de Actuaciones de Transformación Urbanística, sean éstas de **Regeneración o de Renovación Urbana** (Unidad de Ejecución en Suelo Urbano), así como si se trata de una actuación de **Nueva Urbanización** (Sector de Urbanizable).



Se trata, por tanto, de analizar, en este Informe, la Viabilidad Económica de una Actuación de Dotación (o de cualquier otra Actuación de Transformación Urbanística) y que como en cualquier otra actividad económica, para que sea viable dicha Actuación deberá cumplir la regla general de que **el balance comparativo entre los resultados que se deriven de la ejecución de los dos escenarios que se contemplan en la Actuación, el originario y el correspondiente al generado por el incremento de aprovechamiento, resulte positivo para la propiedad del inmueble sometido a la Actuación.**

Para ello, deberá cumplirse en cada uno de los escenarios a contemplar y, sobre todo en el escenario final que comporta la propuesta de Actuación de Dotación, que los Ingresos derivados de la venta de los solares derivados de la atribución de los aprovechamientos correspondientes resulten ser superiores a los Costes de producción. Es decir:

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

, lo que comporta que:

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

, siendo ese resultado, Vs, el Valor del Suelo (determinación del valor de suelo por la Metodología Residual).

En otras palabras, la viabilidad económica de una Actuación de Dotación vendrá determinada porque el Valor del Suelo en la situación-propuesta final, Vf, supere razonablemente al valor del suelo en la situación inicial (Vi) y, consecuentemente, la diferencia entre ambos valores de suelo también represente un beneficio razonable, Br, (tal como cuantificaremos en el Apartado 3.3 siguiente) para la propiedad sujeta al régimen de la Actuación de Dotación, es decir:

$$\text{Vf} - \text{Vi} = \text{Br}$$

Procede, por tanto, determinar el contenido de las dos variables económicas, Ingresos y Costes.

### 3.2.1.- IDENTIFICACIÓN DE COSTES E INGRESOS EN UNA ACTUACIÓN DE DOTACIÓN.

#### 3.2.1.1. Determinación de los Costes.

El valor de los **Costes de producción-construcción, Vc, (en €/m<sup>2</sup>t)** necesarios para la edificación del aprovechamiento atribuido a la parcela por el planeamiento en ambos escenarios de la Actuación de Dotación, se determinan mediante la tradicional formulación de los correspondientes Proyectos Técnicos de edificación redactados por profesional legalmente competente. En el caso que fuese necesario realizar alguna obra de urbanización complementaria a la edificación para dotar de la condición de solar a la parcela, dicho coste se sumaría al de edificación anterior.

#### 3.2.1.2. Determinación de los Ingresos.

Los Ingresos correspondientes a una Actuación de Dotación son los procedentes de la enajenación de los solares valorados en función del aprovechamiento urbanístico que tienen atribuido en ambos escenarios, el de origen y el final propuesto.

En este sentido, **el Valor en Venta de los solares en ambos escenarios, Vv, (en €/m<sup>2</sup>t)** vendrá determinado bien por el mercado inmobiliario (**Estudio de Mercado**) para los productos de renta libre (Viviendas libres, Oficinas, Comercios etc.), o bien por el precio tasado administrativamente, por ejemplo, en el caso de las Viviendas de Protección Pública (VPP).

Para la determinación del **Valor de Repercusión del suelo, Vs, (en €/m<sup>2</sup>t)** procederá utilizar la tradicional y clásica **Metodología Residual**, aplicando la fórmula de la **Normativa Catastral** (Norma 16 del Real Decreto 1.020/1993) correspondiente, es decir:

$$Vv = 1,4 \times (Vs + Vc).$$

En este sentido, conviene señalar que como cuantificación agregada de los Gastos Generales, Financieros y Beneficio empresarial, para realizar análisis económicos normales, se suele utilizar el coeficiente 1,40, parámetro “estándar” contemplado en la citada Normativa Catastral.

### 3.2.2.- IDENTIFICACIÓN DE LOS VALORES NETOS DE LOS SUELOS AFECTADOS POR UNA ACTUACIÓN DE DOTACIÓN.

Una vez calculados los Valores Residuales de Suelo resultantes de ambos escenarios, el final propuesto y el de origen, **procederá calcular el Valor Neto, VN**, de dichos suelos.

Para ello resulta obligado **descontar** de los anteriores Valores de Suelo, **Vs**, **el valor económico correspondiente a la Carga de cesión Dotacional, CE-D, y al porcentaje de Aprovechamiento Público derivado del Deber de participación pública en las plusvalías, CE-AP**, en los términos establecidos para las Compensaciones Económicas sustitutorias establecidas en los anteriores epígrafes, el 2.2.1.6-b) para la cesión de la cuota Dotacional que le corresponda, y el 2.2.2.2.-b) para satisfacer la atribución pública del aprovechamiento que le corresponde a la Administración, es decir:

$$VN = Vs - (CE-D + CE-AP)$$

### 3.3. Determinación de la Viabilidad Económica (Umbral mínimo).

Una vez determinados los Valores Netos de los solares derivados de los dos escenarios, **la Actuación de Dotación se entenderá viable si el Valor del Suelo final** que le correspondería a la propiedad afectada tras el desarrollo de la Actuación de Dotación alcanzara, como **“umbral mínimo”**, **Um**, un valor equivalente a la suma del Valor del Suelo en origen (**Vi**) y de un beneficio empresarial razonable que, por razones objetivas, procedería adoptar el establecido por la Legislación básica Estatal (artículo 39.1 del TRLS/15), beneficio que se determina aplicando a los Costes de Producción de la situación final, **Cf**, (la propuesta de la Actuación) la suma de la Tasa Libre de Riesgo (TLR) y la Prima de Riesgo (PR), tal como se definen en el artículo 22.3 del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (RV). Es decir:

$$Um = Vi + Cf \times (TLR + PR)$$

Se trata, al fin y al cabo, de determinar un umbral mínimo de rentabilidad económica de las Actuaciones de Dotación que se establece en la suma del Valor del Suelo en origen y del beneficio que genera la inversión inmobiliaria correspondiente a la propuesta final de la Actuación, tal como se regula y tasa a los efectos expropiatorios y de fijación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones en la vigente legislación Estatal de Suelo.

Obviamente, **si el valor resultante superara amplia e injustificadamente el umbral mínimo, Um** señalado, comportaría la presencia de un **procedimiento especulativo**, en mayor o menor medida, lo que permitiría a la Administración adoptar las **medidas compensatorias** que considerase oportunas (incremento del % de aprovechamiento público, aumento de la reserva de VPO, reducción del aprovechamiento etc.) sobre la base de recuperar la aplicación del principio de equidistribución.

#### 4. LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS.

##### 4.1. Consideraciones Previas.

Sin duda, una de las innovaciones más trascendentales introducidas en la gestión urbanística reciente, es la relativa a la constitución de los denominados Complejos Inmobiliarios (en adelante Cls)<sup>2</sup> cuya regulación se recoge, con carácter básico, en la Legislación Estatal de Suelo, en su **artículo 26.5 del TRLS/15**, y con las insuficiencias ya señaladas al principio de este Informe, en el **artículo 141.1.D del A-LESCAN** y cuya aplicación complementaria al desarrollo de las Actuaciones de Dotación se manifiesta muy favorable, tal como hemos apuntado en diversos apartados anteriores de este Informe.

De hecho, el **artículo 26.5 del TRLS/15**, establece lo siguiente:

*“Cuando, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o vuelo, a la edificación de uso privado y al dominio público, podrá constituirse complejo inmobiliario en el que aquellas y ésta tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público”.*

Esta disposición viene a aclarar y completar una Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 5/abril/2002 con referencia a un Recurso gubernativo interpuesto por el Ayuntamiento de Oviedo que venía a regular la posibilidad de desafectar el

---

<sup>2</sup> Para mayor conocimiento del tema, ver “Gestionar la Ciudad Consolidada”, de Gerardo Roger Fernández, editado por Tirant lo Blanch, 2014.

subsuelo en las plazas y espacios públicos con la finalidad de disponer aparcamientos privados susceptibles de enajenación.

En concreto, las nuevas disposiciones legales vienen a **ofrecer cobertura legal a la posibilidad de coexistencia entre usos privados con usos de dominio público** localizables en una misma y determinada parcela, constituyéndose en un CI, lo que viene a conferir una gran versatilidad a las disposiciones que puedan adoptarse por el planeamiento en la gestión urbanística y, sobre todo, en la siempre comprometida y constreñida Ciudad Consolidada.

Téngase en cuenta que esta nueva regulación, al permitir la coexistencia entre usos de dominio público y de dominio privado, **posibilita la disposición de novedosos procedimientos de gestión público-privada**, a saber:

1º. Facilitará la renovación urbana al **optimizar la aplicación de los siempre escasos recursos económicos disponibles**, tanto públicos como privados y hoy más que nunca,

2º. **Potenciará la mixtificación de usos** que el modelo de ciudad compacta mediterránea comporta sobre la base aplicativa de explícitos criterios de sostenibilidad urbana,

3º. **Propiciará la más fácil implantación de Dotaciones públicas** dentro del régimen jurídico aplicable a las **Actuaciones de Dotación**, en el siempre complejo y escaso suelo existente en los Centros Urbanos de las ciudades medias y grandes.

#### **4.2. Requisitos para la Constitución de un CI.**

De lo expuesto se deduce que la nueva regulación conlleva en sí misma un **riesgo de gran trascendencia: la posibilidad de su utilización espuria** mediante la conjunción de usos de dominio público con privados que no respondan al interés general que la constitución de los CIs debe respetar y justificar explícitamente.

Consecuentemente, estos argumentos aconsejan la absoluta necesidad de regular con todo cuidado, la **constitución de los CIs, procediendo a establecer unos límites estrictos que permitan garantizar su corrección constitutiva**, debiendo encontrarse integrados en las Normas Urbanísticas del planeamiento, bien desde su origen en el Plan General, bien mediante modificación puntual del mismo.

Asimismo, deberán cumplir conjuntamente y en su caso, los **requisitos** siguientes:

- a) que se trate de **usos compatibles “socialmente”**, es decir que los usos privados **respeten “exquisitamente” el interés general que representan los usos de dominio público** (por ejemplo, no sería admisible conjuntar en un mismo CI un uso Dotacional asistencial con actividades privativas contaminantes).
- b) que se trate de **usos compatibles “funcionalmente”**, es decir, que las disposiciones constructivas de sus adecuaciones arquitectónicas deberán **“coexistir”** de manera correcta y en concreto, en lo que se refiere a las instalaciones técnicas, estructuras portantes y configuración volumétrica y morfológica.
- c) que, para el caso de constitución de un CI a partir de un suelo preexistente calificado de Dotacional, **tal como corresponde a la Actuación de Dotación** que su constitución comporta, se **satisfagan las cargas y deberes legales** que se derivan de la incorporación de usos privativos al CI, si bien, la determinación de los estándares aplicables a suelos Dotacionales y al % de aprovechamiento público, puedan y deban acomodarse a las singulares peculiaridades de los CIs.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la constitución de un CI sobre un suelo Dotacional, bien preexistente y ya afectado al dominio público, bien sobre un suelo privado calificado como Dotacional y aún no obtenido, no deja de ser una genuina **Actuación de Dotación**, que ya hemos analizado en el anterior Apartado 2 de este Informe.

Pasemos analizar más pormenorizadamente las Fórmulas de Gestión aplicables a la constitución de los CI.

### 4.3. Propuesta de Fórmula de Gestión para la Constitución de un CI.

#### 4.3.1. ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES APLICATIVOS A LA CONSTITUCIÓN DE CIs.

Tal como se ha señalado en el epígrafe anterior, resulta necesario establecer los límites concretos aplicables a la constitución de los concretos CIs, identificándolos expresamente en las Normas Urbanísticas del Plan General.

De acuerdo a ello, procede establecer **como primera regulación la taxonomía de los eventuales “usos privados” a implantar en coexistencia con los “usos de dominio público” en los CIs y como segunda regulación, el establecimiento del nuevo régimen de cargas y deberes legales** que la constitución del CI comporta, ambas con la finalidad de garantizar la corrección jurídica perseguida.

Pasemos a su desarrollo.

##### 4.3.1.1. Primera Regulación: Usos Privativos susceptibles de implantarse en un CI.

Resulta razonable, como premisa básica, partir de la explícita condición de que cualquier **“uso privado” a implantar en un CI sea declarable de “utilidad social”** y, consecuentemente, deberán excluirse aquellos usos lucrativos que no vengan a complementar expresa y justificadamente los “usos de dominio público” con los que pudieran asociarse.

De acuerdo a ello, la relación de “usos privados” admisibles en función de los de “dominio público” que se proponen, son:

#### **1). CIs constituibles con suelos Dotacionales calificados de Espacios Libres de uso y dominio públicos (Jardines y Plazas Urbanas).**

Solo podrán implantarse **“usos privados” en el Subsuelo que no perjudiquen el uso y disfrute públicos** de dichos espacios y, en concreto, a:

- a) **Usos de Aparcamientos** (garajes particulares),
- b) **Usos Terciario-Comerciales** (centros de venta “al por menor”),
- c) **Usos de Almacenaje y Talleres artesanales** (de actividades inocuas),
- d) **Usos Culturales** (como, por ejemplo, en Madrid el Teatro Fernán Gómez bajo la Plaza de Colón).

**2). CIs constituibles con suelos Dotacionales calificados de Equipamientos (Instalaciones públicas de la Administración destinadas a la Educación, a la Salud, a la Cultura o a la Asistencia Social).**

Solo podrán implantarse los siguientes “**usos privativos**”:

**2).1. en el Subsuelo, excepcionalmente** los señalados en el **epígrafe 1 anterior**, siempre que se justifique expresamente **que no perjudiquen el uso y la funcionalidad pública del Equipamiento** bajo el que se implanten, y

**2).2. en la Rasante y/o en el Vuelo** (en la planta de Rasante, si la ocupación del Equipamiento lo permite, o en las plantas superiores sobre el Equipamiento) y, en concreto, los siguientes:

- a) **Usos de Vivienda de Protección Pública y de Residencia temporal para colectivos singulares** (Residencias de Estudiantes, de la 3ª Edad, Centros de Acogida etc.).
- b) **Usos Asistenciales Educativo-Culturales** (Centros privados Sanitarios, de la Enseñanza, Librerías etc.) **y Despachos profesionales de Consultoría** (de la Arquitectura, Abogacía, Ingenierías etc.).
- c) **Usos de Hotelería y Hostelería** (Hoteles, Restaurantes etc.).

**3). CIs constituibles con suelos Dotacionales calificados como Redes Públicas del Sistema de Transportes y Comunicaciones (Carreteras e Instalaciones Ferroviarias, fundamentalmente).**

Solo podrán implantarse “**usos privativos**”:

**3).1. en el Subsuelo, excepcionalmente** los señalados en el **epígrafe 1 anterior**, siempre que se justifique expresamente **que no perjudiquen el uso y la funcionalidad pública de la Red** bajo la que se implanten, y

**3).2. en el Vuelo** (en localización superior a la Red), pudiendo emplazarse **cualquier “uso privativo”** siempre que se justifique expresamente **que no perjudican al uso y funcionalidad pública de la instalación**, como por ejemplo “edificios puente” dispuestos sobre Viarios (numerosos ejemplos en Europa y en concreto en Berlín, por ejemplo) o “plataformas de usos



múltiples” construidas sobre Redes Ferroviarias (como, por ejemplo, los Complejos Estacionales de Ferrocarril de Oviedo o de Lille).

#### 4.3.3.2. Segunda Regulación: Cargas y Deberes legales derivados de la Constitución de un CI.

**La implantación sobrevenida de “usos privativos”** en coexistencia con usos Dotacionales de uso y dominio públicos y, consecuentemente, la **atribución de un determinado aprovechamiento lucrativo** a una parcela concreta (incluso a fuer de ser una parcela mixta, dotacional-lucrativa), **comporta la creación de una Actuación de Dotación** que genera la **aparición de una Carga**, la cesión de **suelos Dotacionales públicos** y la **aparición de un Deber**, el **% de plusvalías que le corresponderían a la Administración** sobre la base del tan repetido principio de reparto de cargas y beneficios que caracteriza al sistema urbanístico español.

Sin embargo, las **características especiales que comporta un CI** en el que destaca, esencialmente, su **condición de parcela única de uso mixto**, en la que coexisten los dos tipos **de uso público y privado**, le confieren un **ámbito jurídico-urbanístico singular** y diferenciado con respecto al **resto de Actuaciones de Dotación** en las que la **discontinuidad espacial entre las parcelas de destino público y privado muestran sus señas de identidad**.

Si a ello le añadimos las **restricciones referentes a los “usos privativos” de “interés social” que se proponen en la anterior Primera Regulación** (por ejemplo, la exclusión de las Viviendas y Apartamentos de renta libre o de cualesquier otros usos lucrativos que no dispongan de una clara “utilidad social”), termina por conformarse un **marco aplicativo a la identificación de las cargas y deberes diferenciado** de los estándares “normalizados” para actuaciones “convencionales”.

En cualquier caso, las reservas dotacionales y el % de aprovechamiento público se determinará de acuerdo a lo siguiente:

- 1º. la **Reserva Dotacional** se determinará en la Media Dotacional incrementada (MD\*) de la AH según la regulación establecida para las Actuaciones de Dotación.
- 2º. el **% público de plusvalías** se establece entre el 5-15%, **del aprovechamiento atribuido por el “uso privativo”**, que teniendo en cuenta que el Residencial de renta libre se ha excluido de los posibles a implantar y solo resultan admisibles, aparte del de VPP, usos Terciarios de “interés

social”, el uso de ese aprovechamiento público a integrar en el PMS **se destinará a un uso Dotacional de Equipamiento público** y no, obligatoriamente, a Vivienda Protegida.

3º. adopción preferente de la **modalidad aplicativa de la Compensación Económica** frente a la cesión de suelo Dotacional o del destinado al % público de plusvalías, de acuerdo a lo establecido en los artículos 18.1-a) y b) del TRLS/15.

4º. cuando la cesión de suelo dotacional no pueda materializarse en la misma parcela (artículo 18.2-b) del TRLS/15), la compensación, puede llevarse a cabo **mediante Compensación en Superficie Edificada de valor equivalente, integrándose, en el CI en régimen de propiedad horizontal**<sup>3</sup>.

#### 4.4. Procedimiento aplicable a la Constitución de un CI

Finalmente, procede regular el procedimiento aplicable a la constitución de CIs que esta propuesta de Fórmula de Gestión plantea.

4.4.1.- En primer lugar, con respecto a la determinación de la **“iniciativa de la promoción” en la constitución de un determinado CI**, deberá tenerse en cuenta si la parcela destinada al uso Dotacional **se encontrara ya obtenida por la Administración** o si, por otro lado, la parcela aún **se encontrara en manos de la propiedad privada**.

Pues bien, en cualquiera de las dos circunstancias, la **“iniciativa de promoción”** para la constitución del CI podrá ser adoptada **tanto por el Ayuntamiento como por particular interesado**, si bien **si la titularidad de la parcela es privada, su titular dispondrá de un derecho preferencial** al desarrollo del CI, mientras que **si la titularidad ya es pública, el particular interesado deberá ser seleccionado en procedimiento concurrencial**, en condiciones de publicidad, transparencia y no discriminación al tratarse de la identificación de un operador privado que va a desarrollar conjuntamente con el Ayuntamiento la ejecución conjunta de

---

<sup>3</sup> “b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 17.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

una actuación jurídico-urbanística, llegando incluso a su edificación en régimen de propiedad horizontal.

4.4.2.- En segundo lugar, con respecto a las **circunstancias en que se hallare el planeamiento** previamente a la propuesta de constitución de un CI concreto, este podrá encontrarse en alguna de estas dos situaciones:

1).- **si la constitución de los eventuales CIs se adoptara durante la formulación de la Revisión del Plan General**, deberá recogerse esta determinación **en las Normas Urbanísticas** del mismo, estableciéndose una **Ficha de Planeamiento y Gestión** concreta para aquellas parcelas dotacionales en las que se hubiese adoptado su desarrollo en régimen de CI, señalando el **uso Dotacional** concreto que se dispone, el **“uso privativo”** atribuido y sus **parámetros jurídico-urbanísticos** (edificabilidad lucrativa otorgada y condiciones de situación en la edificación), **condiciones morfológicas y volumétricas** definitorias del “contenedor” resultante del CI , así como la identificación de las **cargas y deberes legales** generados por el mismo y la **modalidad establecida para su satisfacción**.

2).- **si la constitución del CI no se encontrara recogida en el Plan General** y se planteara como **propuesta de incorporación y modificación del Plan**, todas las determinaciones definitorias del eventual CI señaladas en el número 1 anterior deberán ser **definidas y, en su caso, ofertadas por el iniciador** que promueva **la constitución del CI**, sea este el Ayuntamiento o un particular interesado cualquiera, aplicándose para ello los criterios establecidos en la letra A) anterior, adoptables en función de la titularidad pública o privada de la parcela.

4.4.3.- Finalmente y en tercer lugar, el procedimiento aplicable para el desarrollo del CI, deberá cumplimentar los **requisitos jurídico-dominicales y registrales prescritos en el artículo 26-5 del TRLS/15** y con respecto a **la satisfacción de las cargas legales** derivadas del “aprovechamiento privativo” integrado en el CI (cesiones de suelo o su Compensación Económica), teniendo en cuenta que su régimen jurídico-urbanístico, tal como ya se ha analizado, es **análogo al de las Actuaciones de Dotación**, procederá la aplicación del mismo procedimiento establecido para ellas, si bien, **sin perjuicio** de la posibilidad contemplada en el criterio 4º de la

anterior “Segunda Regulación: Cargas y Deberes legales” relativa a la **Compensación** de los suelos destinados a Equipamiento público en **Superficie Edificable** de valor equivalente a integrar en el CI en **régimen de propiedad horizontal**.

#### 4.5. Conclusiones con respecto a la constitución de CIs.

De todo lo expuesto, se deducen las **ventajas y versatilidades de gestión pública que ofrece la constitución de Complejos Inmobiliarios** en la intervención en la Ciudad Consolidada a través de la **disposición de Actuaciones de Dotación** ad hoc, al **posibilitar la “mixtificación” de usos de interés social**, sino también propicia la **optimización de los recursos existentes, pues la adjudicación del Complejo a un promotor-constructor, permitirá reducir sustancialmente los costes públicos de la construcción que comportaría el Centro Escolar** previsto en la parcela Dotacional.

No obstante, tal como se ha señalado, su aplicabilidad debe ser **utilizada estrictamente para los casos que así lo requieran** las demandas urbanas y con los límites y restricciones advertidas al principio de su explicación.

## 5. EJEMPLO DE APLICACIÓN DE UNA ACTUACIÓN DE DOTACIÓN.

### 1.- SITUACIÓN DE ORIGEN.-

Supongamos que disponemos de una Parcela-Solar localizada en Suelo Urbano, en una Zona de Ordenación Urbanística (ZOU) de Uso Global Residencial en Edificación Abierta (REA) y que dispone de las siguientes características:

- Superficie (S) ..... 1.000 m<sup>2</sup>s.
- Uso Preexistente (Compatible en la REA) ..... Nave-Taller de Uso Industrial.
- Construcción Preexistente ..... 1.000 m<sup>2</sup>t.
- Zona de Ordenación ..... Residencial-Edificación Abierta (REA).
- Índice de Edificabilidad en REA ..... 2 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s Residencial.

## 2.- SITUACIÓN FINAL PROPUESTA.-

La obsolescencia (funcional y económica) de la Nave-Taller, aún como uso compatible en una ZOU Residencial (REA), aconseja su recalificación a Vivienda mediante una modificación no estructural del Plan (sólo se cambia un uso pormenorizado) a través de una Actuación de Dotación. Las características de la Situación final serían:

- Superficie (S) ..... 1.000 m<sup>2</sup>s.
- Edificabilidad (2 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s x 1.000 m<sup>2</sup>s) ..... 2.000 m<sup>2</sup>t.
- Uso ..... (REA) ..... Residencial-Edificación Abierta.

## 3.- DESARROLLO JURÍDICO-ECONÓMICO DE LA ACTUACIÓN DE DOTACIÓN.

### 3.1.- Valoración de la Situación de Origen (Nave-Taller).-

- Valor en Venta (VVo) de la Nave-Taller, según un Estudio de Mercado:

$$VVo = 1.000 \text{ €/m}^2\text{t.}$$

- Valor de la Construcción de la Nave-Taller (VCo):

$$VCo = 500 \text{ €/m}^2\text{t.}$$

- Indemnización por Demolición ..... 50.000 €.
- Valor de Repercusión del Suelo por la Metodología Residual (VRSo):

$$VVo = 1,20 (VRSo + VCo).$$

Se adopta como Coeficiente K (que agrupa los Gastos Generales, Gastos Financieros y Beneficio Industrial para este Uso y Situación), 1,20, según el artículo 22.1.a) del Reglamento de Valoraciones (RD 1492/2011).

$$VRSo = \frac{VVo - 1,20 VCo}{1,20} = \frac{1.000 \text{ €/m}^2\text{t} - 1,20 \times 500 \text{ €/m}^2\text{t}}{1,20} = 500 \text{ €/m}^2\text{t}$$

- **Valor Residual la Parcela-Solar (VSo) en la Situación de Origen (Nave-Taller):**

$$V_{So} = (500 \text{ €/m}^2t \times 1.000 \text{ m}^2t) - 50.000 \text{ €} = 450.000 \text{ €}.$$

### 3.2.- Valor de la Situación Final (Edificación Residencial).-

#### 3.2.1.- Valor del Suelo "Bruto".-

- Valor en Venta de la Edificación Residencial según un Estudio de Mercado ( $VV_F$ ):

$$VV_F = 2.200 \text{ €/m}^2t.$$

- Valor de la Construcción de la Edificación Residencial ( $VC_F$ ):

$$VC_F = 800 \text{ €/m}^2t.$$

- Valor de Repercusión del Suelo "Bruto" por la Metodología Residual ( $VRS_F$ ):

En este caso Residencial, se adopta para el coeficiente K el coeficiente "normalizado" de 1,40.

$$VV_F = 1,40 (VRS_F + VC_F).$$

$$VRS_F = \frac{2.200 \text{ €/m}^2t - 1,40 \times 800 \text{ €/m}^2t}{1,40} = 771,50 \text{ €/m}^2t$$

- **Valor Residual** de la Parcela-Solar "**Bruto**" en la **Situación Final** ( $VS_F$ ):

$$VS_F = 771,50 \text{ €/m}^2t \times 2.000 \text{ m}^2t = 1.543.000 \text{ €}$$

#### 3.2.2.- Determinación del Incremento de Aprovechamiento.

Para determinar el Incremento de Aprovechamiento Urbanístico (INC-AP) atribuido por la Actuación de Dotación, procede **ponderar las Edificabilidades** otorgadas en función de los dos Usos, Industrial y Residencial **sobre la base de los correspondientes Valores de Repercusión de Suelo**, asciende a:

$$INC-AP = 2.000 \text{ €/m}^2t \times 771,50 \text{ €/m}^2t - 1.000 \text{ m}^2t \times 500 \text{ €/m}^2t = 1.043.000 \text{ €}.$$

### 3.2.3.- Valor del Suelo Neto (VSN<sub>F</sub>).

Para calcular el VSN<sub>F</sub>, procede determinar el Suelo Dotacional (Carga) y el % Público de Plusvalías que le corresponden a la Administración por la atribución del Incremento de Aprovechamiento atribuido en la Actuación de Dotación.

#### **3.2.2.1.- Cuota de Suelo Dotacional.-**

La **Media Dotacional mejorada (MD)\*** en la ZOU-REA calculada de acuerdo a lo establecido en el epígrafe 2.2.1.5 anterior, resulta ser:

$$(MD)^* = 20 \text{ m}^2\text{s DOT.} / 100 \text{ m}^2\text{t RES.}$$

La **Cuota Dotacional CD** que corresponde a la Situación Final asciende a:

$$CD = 20 \text{ m}^2\text{s/m}^2\text{t} \times 2.000/100 \text{ m}^2\text{tR} = \mathbf{400 \text{ m}^2\text{s DOT.}}$$

La **Compensación Económica** equivalente a esta Cuota Dotacional se determina teniendo en cuenta:

- La Edificabilidad Media de la ZOU atribuible a la Dotación como Edificabilidad-Aprovechamiento “virtual” resulta ser, en este caso, la correspondiente al Índice de Edificabilidad de la REA, es decir: **2 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s**.
- **Valor de Repercusión del Uso Característico** de la ZOU (el **Residencial**, REA), es decir: **771,50 €/m<sup>2</sup>t**.

Por tanto, la **Compensación Económica (CE)** de valor equivalente a la **Cuota Dotacional** asciende a:

$$CE = 400 \text{ m}^2\text{s} \times 2 \text{ m}^2\text{s/m}^2\text{t} \times 771,50 \text{ €/m}^2\text{t} = \mathbf{617.200 \text{ €.}}$$

#### **3.2.2.2.- Porcentaje Público de Aprovechamiento.-**

El **Porcentaje Público de Aprovechamiento (PP-AP)** que le corresponde a la Administración por la atribución del Incremento de Aprovechamiento que comporta la Actuación de Dotación, tal como se establece en el epígrafe 2.2.2.1 anterior, asciende a:

$$\text{PP-AP} = 20\% \text{ s/1.043.000 €} = \mathbf{208.600 \text{ €}}.$$

### 3.2.2.3.- Valor del Suelo Final Neto (VSN<sub>F</sub>).

El Valor Final “neto” se determina restando del Valor del Suelo Bruto (VS<sub>F</sub>) el Valor correspondiente a las cargas y deber no satisfechos, es decir, el Valor Final del Suelo Neto, VSN<sub>F</sub>, asciende a:

$$\text{VSN}_F = 1.543.000 \text{ €} - (617.200 + 208.600) \text{ €} = \mathbf{717.200 \text{ €}}.$$

### 3.3.- Balance de la Actuación de Dotación (Memoria de Viabilidad).

El “**Umbral mínimo**” (Um) de rentabilidad se ha establecido por la suma del Valor del Suelo en Origen más un beneficio determinado por la aplicación de la **Tasa Libre de Riesgo (TRL) y la Prima de Riesgo (PR)** (artículo 22.3 Reglamento de Valoraciones) **a los Costes de Producción de la Situación Final.**

La **TLR**, determinada por el rendimiento interno del mercado secundario de la deuda pública, entre dos y seis años, publicada por el Banco de España para el mes de marzo de 2017, asciende a **0,179%**.

La **PR** para Uso Residencial de Primera Residencia (Anexo IV del Reglamento de Valoraciones) asciende **al 8%**.

En consecuencia, el Um asciende a:

$$\text{Um} = 450.000 \text{ €} + (800 \text{ €/m}^2 \times 2.000 \text{ m}^2) \times (0,179\% + 8\%) = \mathbf{580.864 \text{ €}}.$$

Teniendo en cuenta que el Valor Final Neto del Suelo obtenido en la Actuación de Dotación asciende a 717.200 €, **el beneficio de la Actuación** comporta un diferencial sobre el Um de **136.336 € (un 23,5% superior)**, lo que justifica, más que razonablemente, la Viabilidad económica de la Actuación de Dotación.



#### 4.- DESARROLLO MATERIAL DE LA UNIDAD DE ACTUACIÓN.

Procede ahora determinar las modalidades de satisfacción de la Carga Dotacional y del Aprovechamiento público generado por la Actuación de Dotación.

##### 4.1.- Reparcelación Discontinua y Voluntaria.

Si la Actuación de Dotación analizada se hubiera previsto en la Revisión del Plan General, o en una Modificación Zonal del mismo, se habrían previsto en la misma ZOU-REA parcelas concretas destinadas a suelos Dotacionales y a suelos para Vivienda Protegida.

Consecuentemente, por **acuerdo entre el propietario de la parcela recalificada de Industrial a Residencial y otro cuyo suelo estuviera calificado para el uso público**, se procedería a la **cesión**, libres de cargas, de las Cuotas de ambos suelos, de manera **previa o simultánea a la obtención de la Licencia** para materializar los 2.000 m<sup>2</sup>t de Uso Residencial.

##### 4.2.- Compensación Económica.

Si la Actuación de Dotación se constituyera **mediante Modificación puntual del Plan**, al no encontrarse prevista en la ZOU suelo Dotacional para compensar el incremento de aprovechamiento atribuido, procedería aplicar, como **primera alternativa, la indemnización económica** calculada, es decir, 617.200 € para suelo Dotacional, y 208.600 € para suelo destinado a VPO.

##### 4.3.- Complejo Inmobiliario.

Como **segunda alternativa** a la situación anterior, existe la posibilidad de constituir un **Complejo Inmobiliario** integrando en la Edificación Residencial a llevar a cabo (y de manera adicional a los 2.000 m<sup>2</sup>t de Uso Residencial), una **superficie edificada** destinada bien a un **Equipamiento público de Presupuesto de Contrata** por valor de **617.200 €**, o bien otra destinada a **VPO pública por valor de 208.600 €** (las VPO, al deber mantener su titularidad pública, sólo podrán destinarse al alquiler o al régimen del derecho de superficie).

Si consideramos que el Presupuesto de Contrata para el Equipamiento asciende a 1.000 €/m<sup>2</sup>, se podrán construir 617,20 m<sup>2</sup> para este uso, y si el correspondiente a las VPO asciende a 800 €/m<sup>2</sup>, la superficie edificada para VPO ascendería a 260 m<sup>2</sup> (tres VPO de 87 m<sup>2</sup>/VPO).

Obviamente, estas edificaciones se añadirían a los 2.000 m<sup>2</sup> a los que tiene derecho la propiedad, lo que podría implicar llevar a cabo una ligera modificación de los parámetros morfológicos de Ocupación y Altura en la parcela, para hacer posible la materialización de estas edificabilidades adicionales.

Por otro lado, conviene señalar que al tratarse de edificaciones de uso y dominio públicos (tanto para el Equipamiento como para las VPO en régimen de alquiler) y no disponer de aprovechamiento lucrativo, no modifican el Índice de Edificabilidad atribuido por el planeamiento a la Actuación de Dotación.

## 6. CONCLUSIONES.

Hasta aquí la explicación de los **contenidos teóricos y prácticos** relativos al régimen jurídico-urbanístico **aplicable a las Actuaciones de Dotación en el desarrollo del Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife** formulado de acuerdo a lo establecido en la legislación de Suelo del Estado (TRLR/15) y en la legislación Urbanística Canaria (A-LESCAN).

A lo largo del mismo se han puesto de manifiesto ciertas insuficiencias procedimentales e instrumentales que presenta el actual A-LESCAN. En cualquier caso, conviene recordar lo ya señalado en este Informe con respecto a la **posibilidad de incorporar a las Normas Urbanísticas del Plan General** (aprovechando su característica de norma reglamentaria) aquellas **determinaciones complementarias y de detalle** que, eventualmente aún pudieran mantenerse en el texto definitivo de la LESCOCAN.

València para Santa Cruz de Tenerife, a mayo de 2017.

Gerardo Roger Fernández Fernández.

# LA MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA: VIRTUALIDADES DE UN TRASCENDENTAL DOCUMENTO DE CONTROL ECONÓMICO DEL URBANISMO.

Gerardo Roger Fernández. Arquitecto y Profesor de Urbanismo del Instituto Pascual Madoz de la Universidad Carlos III.

## FICHA RESUMEN.

Resumen.- La Innovadora Memoria de Viabilidad Económica establecida en el artículo 11 de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y 22-5 del nuevo Texto Refundido 7/2015 de la Ley de Suelo, no solo presenta una relevante utilidad como documento jurídico-económico cuya finalidad básica es la determinación de la rentabilidad que para el propietario debe producir el desarrollo de cualquier Actuación de Transformación Urbanística, sino también y sobre todo presenta dos virtualidades de gran trascendencia como son, por un lado, la mejora de la objetividad en la atribución de los aprovechamientos urbanísticos a los diferentes suelos y, por otro lado, la optimización de la transparencia pública en los siempre procelosos procesos de reclasificación y recalificación urbanística. A estos importantes y novedosos temas se destina el análisis de este Artículo.

## ÍNDICE.

1.	<i>INTRODUCCIÓN GENERAL</i> .....	3
2.	<i>LAS MEMORIAS DE VIABILIDAD CON RELACIÓN AL RESTO DE DOCUMENTOS DE ANÁLISIS ECONÓMICO DEL PLANEAMIENTO</i> .....	5
	2.1.- <i>Los Estudios Económico-Financieros</i> .....	5
	2.2.- <i>Los Informes de Sostenibilidad Económica</i> .....	6
	2.3.- <i>Conclusiones Comparativas</i> .....	7
3.	<i>CONTENIDO JURÍDICO-ECONÓMICO DE LAS MEMORIAS DE VIABILIDAD ECONÓMICA</i> .....	8
	3.1. <i>Consideraciones Iniciales</i> .....	8
	3.2.- <i>Identificación de los Ingresos de una Actuación de Transformación Urbanística</i> .....	9

3.3.- Identificación de los Costes de Producción de una Actuación de Transformación Urbanística.....	10
3.4.- Condiciones Básicas para la Determinación de la Viabilidad Económica de una Actuación de Transformación Urbanística.....	12
3.5.- Modalidades de Ejecución en las Actuaciones de Transformación Urbanística.....	16
3.5.1.- Modalidades Aplicables a las Actuaciones Integradas.....	16
3.5.2.- Modalidades de Ejecución aplicables a las Actuaciones Aisladas.....	18
4. VIRTUALIDADES ADICIONALES QUE COMPORTAN LAS MEMORIAS DE VIABILIDAD ECONÓMICA.....	19
4.1.- Aplicación de las MVEs a la Atribución de los Aprovechamientos Urbanísticos en los Procesos de Formulación del Planeamiento.....	20
4.2.- Ampliación de la Transparencia en los Procesos de Información Pública y Participación Ciudadana del Planeamiento.....	21
5. CONCLUSIONES FINALES.....	23

## 1. INTRODUCCIÓN GENERAL.

La constitución de las Memorias de Viabilidad Económica (en adelante MVE) comporta una trascendental innovación legislativa introducida en el artículo 11 de la Ley estatal 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (en adelante L-3R) y en el artículo 22-5 del nuevo Texto Refundido de la Ley de Suelo, y Rehabilitación Urbana aprobado por RDL 7/2015, de 30 de Octubre (en adelante TRLS/15) regulación que ya ha sido recogida, con mayor o menor nivel de desarrollo procedimental, por aquellas legislaciones autonómicas promulgadas posteriormente a la L-3R y cuya formulación resulta obligada como un **nuevo documento jurídico-urbanístico y económico** que debe acompañar, con carácter preceptivo, al resto de aquellos otros documentos conformadores de aquellos **instrumentos de ordenación-gestión que comporten una alteración del aprovechamiento establecido por el planeamiento vigente y anterior**, tal como establece el artículo 24-1 en relación al artículo 22-5 del TRLS/15, aplicable a aquellas eventuales actuaciones en el medio urbano que se susciten, tanto sean de Rehabilitación como de Regeneración o Renovación urbana y, por extensión y coherencia jurídico-instrumental, también debe ser aplicable a las de Nueva Urbanización.

Asimismo e igualmente por coherencia jurídica, deberán aplicarse las MVEs a las actuaciones señaladas, sea cual fuere la causa administrativa que produzca la alteración del aprovechamiento que las caracteriza, tanto mediante Modificación Puntual del Plan vigente como mediante la Revisión integral del mismo.

La **finalidad primaria de las MVEs** consiste en la justificación de la **rentabilidad económica**, a manera de un **análisis coste-beneficio** al uso, que debe comportar **cualquier Actuación de Transformación Urbanística**, sea esta **una Actuación de Dotación como cualquiera del resto de Actuaciones de Urbanización** (artículo 7.1 TRLS/15), enfocada específicamente hacia el interés de sus propietarios tal como prescribe el citado precepto, si bien, complementariamente, también permite desvelar las consecuencias económicas que produce en el resto de operadores que en el desarrollo de la Actuación pudieran intervenir, tales como la Administración actuante (normalmente

los Ayuntamientos) y, en el caso de pasividad por parte de la propiedad, en el promotor-empresario no propietario de la misma.

Obviamente, la determinación de la viabilidad económica deberá llevarse a cabo para las dos situaciones objeto de la Actuación Transformación Urbanística, es decir, para la situación originaria que se pretende alterar y para la propuesta definitiva, análisis económicos que habrán de determinarse en función de los parámetros urbanísticos atribuidos (edificabilidad y uso urbanístico) y las cargas y deberes urbanísticos que se le hubieren impuesto por el nuevo planeamiento con respecto al originario anterior, como son las cesiones de suelo público para dotaciones e infraestructuras, tanto locales como, en su caso, generales, así como del porcentaje de aprovechamiento público en función de las plusvalías generadas tras la alteración planteada.

Para su conocimiento preciso, procede transcribir, a continuación, el contenido del **artículo 22-5 del TRLS/15**:

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

*a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, suelo 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 aborros 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.*

Sin perjuicio del contenido literal de las determinaciones del transcrito artículo 22-5 TRLS/15, procede reseñar **dos virtualidades adicionales de gran relevancia jurídico-urbanística que presentan las MVEs que trascienden** ampliamente la ya señalada **finalidad primaria** relativa a la mera, aunque fundamental, garantía de rentabilidad económica para la propiedad del suelo, virtualidades que afectan, en primer lugar, a la siempre procelosa **atribución de aprovechamientos** urbanísticos a los distintos suelos y, en segundo lugar, a la sustancial **mejora de la transparencia** en los procesos de información pública y participación ciudadana del planeamiento.

Sobre esta trascendental versatilidad normativa adicional tratará el próximo apartado 4 de este Artículo<sup>1</sup>.

## **2. LAS MEMORIAS DE VIABILIDAD CON RELACIÓN AL RESTO DE DOCUMENTOS DE ANÁLISIS ECONÓMICO DEL PLANEAMIENTO.**

Antes de continuar con el contenido jurídico-urbanístico de las MVEs, conviene señalar la diferente finalidad que existe entre estos instrumentos de análisis y el resto de Estudios Económicos que conforman los documentos de planeamiento urbanístico y territorial.

### **2.1.- Los Estudios Económico-Financieros.**

Por un lado se encuentra el clásico instrumento económico del urbanismo tradicional español denominado **Estudio Económico-Financiero** (en adelante EEF), documento que debía formularse junto al Plan General de Ordenación Urbana con una finalidad muy acotada y específica desagregable en tres disposiciones:

1ª), la de **identificar los sujetos ejecutores** de aquellas acciones con afección inversora que el Plan estableciera, sean cualesquiera las Administraciones públicas responsables de las dotaciones, servicios o infraestructuras de uso público e interés general, sea la propiedad privada de los suelos reclasificados o recalificados, responsable de la

---

<sup>1</sup> Para mayor conocimiento sobre este tema, ver "Comentarios a la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)" escrito por Luciano Parejo Alfonso y Gerardo Roger Fernández y editado por IUSTEL en el año 2014.

ejecución de aquellas dotaciones, servicios e infraestructuras necesarios para convertir sus terrenos en solares edificables en virtud de lo establecido en el principio básico del Sistema Urbanístico Español (en adelante SUE) de Reparto de Cargas y Beneficios.

2ª), la de **valorar el coste económico de las acciones previstas en el Plan** y su adjudicación a cada uno de los sujetos ejecutores correspondientes anteriormente señalados, y

3ª), la de **establecer los plazos temporales** en que previsiblemente fueran a ejecutarse, recogiendo en un documento denominado Programa de Actuación, dimensionados normalmente en **dos cuatrienios** de programación dispuestos a continuación de la aprobación del mismo, señalándose para aquellas de mayor incertidumbre “plazos no programados” y “activables” en función del cumplimiento de determinadas circunstancias o condiciones urbanísticas que permitieran o aconsejaran su incorporación al proceso de ejecución del Plan.

## **2.2.- Los Informes de Sostenibilidad Económica.**

La regulación de los Informes de Sostenibilidad Económica (en adelante ISEs) aparecen por primera vez en el SUE en la Ley de Suelo 8/2007, en el Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en concreto en su artículo 15.4) y, finalmente, en el artículo 22-4 del TRLS/15.

La finalidad de los ISEs no es otra que la de analizar **el impacto que en las Haciendas públicas producirá la implantación y el mantenimiento de las dotaciones, infraestructuras y servicios** que la Administración recibe en los procesos de desarrollo del Plan.

Es decir, la Administración deberá evaluar:

1º) el gasto público que le va a ocasionar el mantenimiento y conservación de los viales, jardines, equipamientos y resto de servicios urbanos generados en los procesos de producción de ciudad (y que normalmente recibirá gratuitamente sobre la base de la aplicación del principio de Reparto de Cargas y Beneficios), y

2º) compararlos con los ingresos tributarios que ese proceso le va a suscitar (IBI, IAE etc.) con la finalidad básica de garantizar un equilibrio presupuestario razonable que no



comprometa el futuro de la Hacienda pública correspondiente a la Administración que resulte receptora de dichas dotaciones.

Adicionalmente, los ISEs presentan una aplicación práctica de gran relevancia: la forma más ortodoxa de garantizar el equilibrio presupuestario señalado será la de **acomodar la dimensión y potencialidad edificatoria de las Actuaciones Urbanizadoras a la capacidad de absorción por el mercado** de los productos inmobiliarios finales integrados en ellas.

Se trata de evitar la generación de sobreofertas de suelo urbanizado sin edificar, tal como lamentablemente ha ocurrido tras la explosión de la burbuja (“ciudades fantasma”) y cuyo mantenimiento y conservación suponen una carga insostenible para las Haciendas Locales. Es decir, al fin se podrá **programar con la lucidez** y también desde la aplicación obligada del **principio de prudencia que ofrecen unas expectativas razonables y acotadas del mercado, el desarrollo de las previsiones del planeamiento** y dejar de “actuar a ciegas”, tal como normalmente se ha venido operando con las lamentables consecuencias derivadas de las sobreofertas de suelo urbanizado ya señaladas<sup>2</sup>.

En cualquier caso, en este Artículo no se desarrolla más el contenido de los ISEs dado que en esta misma Revista se dedica uno específico escrito por Blanca Marín Ferreiro y Sergio Fernández Monedero.

### **2.3.- Conclusiones Comparativas.**

De lo expuesto en los apartados anteriores, se deducen las diferencias básicas entre los tres Estudios Económicos que integran el documento de Plan y que a continuación se exponen resumidamente:

Los EEFs atienden a la identificación de los sujetos responsables de la ejecución de las previsiones del planeamiento así como a su evaluación económica, mientras que los ISEs atienden al deseable equilibrio presupuestario que deberá producirse entre los gastos necesarios para el mantenimiento y conservación de dotaciones e infraestructuras

---

<sup>2</sup> Para mayor conocimiento de este tema, ver “Comentarios al Texto Refundido 2/2008 de la Ley de Suelo” escrito por Luciano Parejo Alfonso y Gerardo Roger Fernández con Estudio Previo de Marcos Vaquer Caballería, editado por IUSTEL, año 2014.

públicas y los ingresos tributarios que las actuaciones urbanizadoras generan a la Administración y, finalmente, las MVEs atienden a la rentabilidad económica, fundamentalmente privada, que generan las nuevas Actuaciones de Transformación Urbanística (actuaciones de reclasificación o de recalificación de suelo).

Por lo tanto, quedan puesto de manifiesto las diferencias básicas entre los tres Estudios Económicos que deben acompañar al planeamiento, si bien debe señalarse que los ISEs y las MVEs son documentos preceptivos y obligatorios al ser determinaciones básicas recogidas en la legislación estatal, mientras que los EEFs solo lo serán si así lo establecieran las legislaciones autonómicas.

### **3. CONTENIDO JURÍDICO-ECONÓMICO DE LAS MEMORIAS DE VIABILIDAD ECONÓMICA.**

#### **3.1. Consideraciones Iniciales.**

Como consideración inicial, parece razonable identificar las Actuaciones de Transformación Urbanística sobre las que procede la aplicación de las MVEs.

En este sentido, se consideran Actuaciones de Transformación Urbanística aquellas **Actuaciones Integradas o Aisladas** que comportan la **alteración del aprovechamiento urbanístico originario establecido por el planeamiento anterior** a unos suelos integrados bien en un ámbito espacial concreto de carácter “multi-parcelario” (“Actuaciones Integradas” delimitadas como Unidades de Ejecución en el suelo Urbano o como Sectores de planeamiento parcial en el Urbanizable), o bien a una parcela o parcelas aisladas identificadas específicamente en suelo Urbano (“Actuaciones Aisladas” sometidas al régimen jurídico-urbanístico correspondiente a las Actuaciones de Dotación) tras el otorgamiento de un aprovechamiento adicional atribuido a las parcelas, bien por el nuevo planeamiento en la Revisión del Plan o bien en una Modificación del anteriormente vigente.

Obviamente, las alteraciones anteriormente señaladas se materializarán preceptivamente a través de la **aplicación de los instrumentos de equidistribución** correspondientes, es decir, mediante la Reparcelación Continua y Sistemática o, en su caso, mediante la

Discontinua y Asistemática, técnicas reparcelatorias que posibilitan el justo Reparto de Cargas y Beneficios entre los propietarios afectados, procedimiento básico y fundamental que comporta el SUE.

Finalmente y como resulta lógico, procede realizar la MVE tanto a la situación originaria de la que se parte como a la correspondiente a la alteración de aprovechamiento que se propone y, tras su comparación, adoptar la decisión oportuna en relación a su aprobación<sup>3</sup>.

En cualquier caso y como resulta normal en cualquier otra actividad económica destinada a la producción de un determinado bien, la **Viabilidad Económica de una Actuación** (en este caso de las dos situaciones, la originaria y la definitiva) deberá cumplir la regla general básica que caracteriza cualquier actividad productiva en una economía de mercado: que los Ingresos derivados de la Venta del producto resulten ser superiores a los Costes de Producción. Es decir:

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

Procede, por tanto, determinar el contenido específico de cada una de sendas variables económicas, Ingresos y Costes.

### **3.2.- Identificación de los Ingresos de una Actuación de Transformación Urbanística.**

Los Ingresos correspondientes a una Actuación de Transformación Urbanística son los procedentes de la **enajenación de los solares edificables resultantes del proceso de equidistribución pertinente** (del Reparto de Cargas y Beneficios), bien sean los correspondientes al desarrollo de las Actuaciones de Dotación (artículo 7-1-b)) del TRLS/15), o bien los resultantes de las Actuaciones Urbanizadoras multi-parcelarias tras la ejecución de las obras de urbanización (artículo 7-1-a) del TRLS/15).

En este sentido, los Ingresos, es decir, el Valor en Venta de los solares, vendrán determinados por la identificación de **los Valores de Repercusión del Suelo** para cada uno de los usos atribuidos que se estén analizando, calculados bien a través del

---

<sup>3</sup> Para mayor conocimiento sobre el tema, ver "Gestionar la Ciudad Consolidada" escrito por Gerardo Roger Fernández y editado por Tirant lo Blanch en el año 2014.

mercado inmobiliario (mediante la formulación de un riguroso Estudio de Mercado) para los productos de renta libre (Viviendas libres, Oficinas, Comercios etc.), o bien por la constatación del precio tasado administrativamente para el caso de las Viviendas de Protección Pública (VPP).

Una vez identificados los Valores de Repercusión del Suelo correspondiente a cada Uso “i” presente en la Actuación (VRSi, en €/m2t), para determinar los Ingresos generados por la Actuación derivados del Valor en Venta de las parcelas edificables en ella integradas (en adelante VV, en €), procederá sumar los productos correspondientes a cada uno de los VRSi por las superficies edificables atribuidas a cada Uso, Si (en m2t), de acuerdo a la siguiente expresión:

$$VV (\text{€}) = \sum VRSi (\text{€/m}^2\text{t}) \times Si (\text{m}^2\text{t})$$

### **3.3.- Identificación de los Costes de Producción de una Actuación de Transformación Urbanística.**

Los Costes de Producción de las Actuaciones de Transformación Urbanística no son otros que aquellos que se derivan de **la satisfacción de las Cargas y Deberes de la promoción inmobiliaria** establecidos en la legislación estatal (artículo 18 del TRLS/15), pormenorizados en las legislaciones autonómicas y en el planeamiento, costes necesarios para la generación del suelo edificable resultante del proceso de equidistribución correspondiente y que deberán ser asumidos por los propietarios afectados por la Actuación.

En este sentido, los **Costes de Producción correspondientes a las Actuaciones Integradas**, bajo la denominación de Cargas de Urbanización, se recogen como cesiones públicas de suelo dotacional, de infraestructuras o de servicios que se establecen en las legislaciones autonómicas correspondientes, complementadas con el Deber establecido como cesión de suelo en el que pueda materializarse el porcentaje de aprovechamiento público que como participación pública en las plusvalías generadas por la Actuación, la legislación autonómica precise.

Asimismo, con relación a los **Costes de Producción correspondientes a las Actuaciones Aisladas** constituidas en régimen de Actuaciones de Dotación, el

TRLS/15 recoge las Cargas de Urbanización relativas a las cesiones de suelo dotacional público y al porcentaje de aprovechamiento público en su artículo 18, debiendo aplicarse en estos casos, exclusivamente, **al incremento de aprovechamiento** sobre el originario ya patrimonializado que se hubiera atribuido por el planeamiento.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la formulación de las MVEs, en muchos casos habrá de realizarse de manera anticipada al momento en que se fuera a materializar (v. gr., en la Revisión del Plan), resulta necesario cuantificar en aquél momento (al tiempo de la realización de la MVE) **los costes económicos globalmente integrados de manera global y estandarizada**.

Para estos casos, la totalidad de los **Costes suelen desagregarse**, sintéticamente, en los **cinco factores siguientes**:

**1º Factor.-** Costes derivados de la **Ejecución por Contrata** de las Obras de Edificación/Rehabilitación para las Actuaciones Aisladas, o de la Obras de Urbanización para las Actuaciones Integradas (vial, instalaciones de abastecimiento, saneamiento y energía eléctrica, ajardinamiento, etc.).

Su cuantificación se determinará con exactitud en la elaboración de un Proyecto de Edificación/Rehabilitación para las Actuaciones Aisladas, o en la de un Proyecto de Urbanización para las Actuaciones Integradas, si bien, teniendo en cuenta la complejidad y tiempo que comporta la redacción de un Proyecto de Urbanización, estas obras suelen valorarse estimativamente por métodos simplificados de contrastada fiabilidad, como por ejemplo, el Método de los Módulos de Superficie de Vial (M.S.V.) del Institut Català del Sol (INCASOL) de la Generalitat Catalana.

**2º Factor.- Gastos Técnicos y Jurídicos** (Honorarios profesionales, Tasas, etc.) y **Gastos de Promoción y Gestión**, incluyendo los **Gastos Financieros**, Gastos derivados de las operaciones “no constructivas” que comporta el desarrollo de la Actuación.

**3º Factor.- Beneficio Empresarial** del Promotor de la Actuación de Transformación Urbanística (Propiedad mayoritaria, Urbanizador, Edificador o

Rehabilitador) por la gestión que realiza en el desarrollo y ejecución de la Actuación.

Como cuantificación agregada de los dos factores anteriores, los Gastos y el Beneficio del Promotor, en la realización de los análisis económicos normalizados suele aplicarse el **coeficiente 1,40 de la Normativa Catastral** (Norma Técnica 16 del Real Decreto 1.020/1.993) que establece que el precio del producto final (VV) resulta de incrementar en un 40% el conjunto de componentes de su producción, Valor del Suelo (VS) y Valor de la Ejecución (VC, de urbanización y/o edificación), según la conocida expresión:

$$VV = 1,4 \times (VS + VC).$$

**4º Factor.- Eventuales Indemnizaciones** derivadas de la supresión de Usos o Actividades preexistentes, lícitamente realizadas, que resulten incompatibles con la nueva Ordenación, o de la aplicación del Derecho al Realojo.

**5º Factor.-** En su caso (para las Actuaciones Urbanizadoras), los **Gastos de Conservación de las Obras de Urbanización** hasta la recepción de las mismas por la Administración actuante.

### **3.4.- Condiciones Básicas para la Determinación de la Viabilidad Económica de una Actuación de Transformación Urbanística.**

Una vez cuantificados los Costes de Producción y conocido el Valor en Venta de los productos finales resultantes (solares edificables para las Actuaciones Urbanizadoras o de los “pisos” – edificaciones- resultantes en las Actuaciones de Dotación) correspondientes a ambas situaciones, la originaria y la propuesta que la modifica, podrá considerarse viable a operación de Transformación Urbanística en los términos determinantes que conforman la elaboración de la MVE, si se producen las **cuatro Condiciones de Viabilidad siguientes:**

**1ª Condición.- Cumplimiento coherente de las previsiones originarias y propuestas del Planeamiento** referentes, sobre todo, a la ejecución en plazo y al cumplimiento de las condiciones básicas que finalmente se establezcan para su desarrollo, **determinación primigenia y constituyente de legalidad** que resulta básica para definir la viabilidad de cualesquiera actuaciones.

**2ª Condición.- Establecimiento de un Beneficio razonable** para cada una de las situaciones (la originaria y la final) en concepto de **Retribución a la Promoción de la Actuación (BP)**. Con la finalidad de **determinar un valor objetivo medio y adecuado a la evolución del mercado** que evite la indeseable discrecionalidad que se produciría en su fijación casuística y subjetiva, resulta justificado y conveniente su establecimiento de manera análoga al criterio básico regulado en el **artículo 22-3 del Reglamento de Valoraciones** que desarrolla el TRLS/08 (hoy TRLS/15) aprobado por Real Decreto 1.492/2011, de 24 de Octubre, (en adelante RV), Beneficio cuantificado por la **aplicación a los Costes de Ejecución** de la Actuación (VC) **de la suma de** los dos factores siguientes:

- 1.- la **Tasa Libre de Riesgo (TLR)**, así definida en la Disposición Adicional Séptima del RDL 6/2010 (denominado “Decreto Zurbano”) que modifica el TRLS/08 como la última referencia publicada en el Boletín Oficial del Estado relativa al rendimiento interno de la Deuda Pública en el mercado secundario entre 2 y 6 años, regulación que se modifica en la Disposición Final Tercera de la Reforma de la **Ley de Carreteras** que en el momento de la redacción de este Artículo (septiembre de 2015) se encuentra en las últimas fases de tramitación en el Parlamento español, y
- 2.- la **Prima de Riesgo (PR)**, así definida en el Anexo IV del RV para los diferentes usos inmobiliarios, Primas que se trasladan de la Orden ECO 805/2003.

Es decir, la cuantificación del BP se determina de acuerdo a la siguiente expresión:

$$\mathbf{BP = (TLR + PR) \times VC}$$

**3ª Condición.-** Generación en el desarrollo de la Actuación de Transformación Urbanística de un excedente de valor suficiente y razonable como **Retribución a la Propiedad (VS)** determinado como la diferencia entre la situación originaria y la definitiva, y que para cada una de ellas representa al **“Valor Residual del Suelo”** derivado de la operación de Transformación Urbanística, valor que se ocasiona por la diferencia entre los Ingresos (Valor en Venta, VV, de los suelos

edificables generados en cada una de las situaciones) y los Costes de Producción de las mismas (CP) y que representa ser un valor derivado de la aportación de los terrenos a la Actuación de Transformación una vez satisfechas las Cargas y Deberes legales que conlleva cada una de las dos situaciones, es decir, tras la cesión de los suelos urbanizados para infraestructuras y dotaciones públicas y la correspondiente para materializar el porcentaje de aprovechamiento público y que se determina según la siguiente expresión:

$$VV - CP = VS.$$

, fórmula que no es otra que la clásica definitoria de la **Metodología Residual**, siendo VS el Valor del Suelo aportado en cada situación.

**4ª Condición.-** Identificación de un valor VS definible como “**Umbral mínimo de Viabilidad**” que responda al concepto de rentabilidad que garantice “el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares”, tal como se establece en la letra c) del artículo 22-5 del TRLS/15 y que se determina como la diferencia de valores entre la situación originaria y la definitiva que venga a compensar a la propiedad el valor que comporta la aportación de sus terrenos a la Actuación de Transformación planteada.

En este sentido, la determinación de ese Valor del Suelo, VS, se derivará de **dos características iniciales básicas** constituyentes de la Actuación de Transformación Urbanística que se plantea en función de la clasificación del suelo de la que se parte, es decir:

**1ª Característica.- la derivada de una Actuación de Nueva Urbanización**, del paso de un suelo Rústico-No Urbanizable en origen a un nuevo suelo Urbanizado tras el desarrollo del suelo Urbanizable correspondiente, y

**2ª Característica.- la derivada de la modificación de un ámbito ya Urbanizado** (suelo Urbano) al que a través de la definición de una nueva Actuación de Transformación se le incrementa el aprovechamiento atribuido a la situación originaria por el planeamiento vigente, y ello con la finalidad lógica de mejorar su rentabilidad (**nadie promovería una alteración del planeamiento para “empeorar” su situación originaria**).



Obviamente, lo que se busca es optimizar justificadamente su viabilidad económica a través del establecimiento bien de una Actuación de Renovación o de Regeneración urbanas mediante el desarrollo de Actuaciones Integradas, o bien de una Actuación de Dotación desarrollable en régimen de Actuaciones Aisladas.

**Para el primer caso (suelo Urbanizable)**, parece razonable entender como valor mínimo del suelo (VS) el “inicial-primario” correspondiente al suelo Rústico-No Urbanizable, al que deberá añadirse un margen de Beneficio razonable.

En este sentido, parece justo y adecuado estimar **como valor del suelo determinante del “Umbral mínimo de Viabilidad” (UmV)** el correspondiente al **Justiprecio de Expropiación del Suelo Rural sometido a una Actuación de Transformación Urbanística**, es decir el valor del suelo Rural determinado por la capitalización de la Renta Potencial aplicable a dichos suelos (VRP), corregido con el Factor de Localización (FL, en tanto por uno), cantidad a la que habrá que sumar el valor de la Facultad de Participar determinada según se establece en el artículo 28 del RV (FP), y todo ello incrementado en razón del “premio de afección” del 5% de acuerdo a la siguiente expresión:

$$\text{UmV} = (\text{VRP} \times \text{FL} + \text{FP}) \times 1,05$$

**Para el segundo caso (suelo Urbano)**, el valor mínimo del suelo o “**Umbral mínimo de Viabilidad**” que le correspondería a la propiedad afectada como Beneficio o Retribución derivada del desarrollo de la Actuación de Transformación Urbanística (UmV), resulta razonable establecerlo como la **suma del Valor Residual del Suelo derivado de la situación del Urbanizado de origen** que se altera (VSO), es decir, el originario presuntamente no viable que incentiva la promoción de la nueva Actuación de Transformación Urbanística, **incrementado** en un diferencial equivalente a la Retribución (al Beneficio) de la Promoción (BP) correspondiente a la situación final propuesta (la que se pretende ejecutar) determinado **de acuerdo a lo establecido en la Condición 2ª anterior** (aplicación al VC correspondiente a la situación final la suma de TLR+PR).

Finalmente, a esa cantidad **habría que sumar**, lógicamente, **los costes derivados de las eventuales Indemnizaciones (IND)** que hubiera que abonar a la propiedad por hacer frente a la supresión, en su caso, de los usos o actividades preexistentes (demoliciones, traslados, ceses de actividad etc.) para determinar el UmV, Valor mínimo del Suelo “neto” que le correspondería a la propiedad derivado de la nueva Actuación, según la siguiente expresión:

$$\text{UmV} = [\text{VSO} + (\text{TLR} + \text{PR}) \times \text{VC}] + \text{IND}.$$

En resumen, el UmV viene a significar una **rentabilidad mínima “razonablemente adecuada”** para posibilitar la factibilidad del desarrollo de la propuesta final de la Actuación y, en consecuencia, incentivar su ejecución por la iniciativa privada.

Asimismo, el EMV también permite poner de manifiesto **otras virtualidades aplicativas de gran trascendencia socio-económica** para la corrección y buenas prácticas del desarrollo urbanístico, tal como se expresará ampliamente en el **apartado 4 siguiente**.

Pues bien, una vez definida la Viabilidad de la Actuación de Transformación Urbanística en los términos señalados en los Apartados anteriores, procede determinar las modalidades que pueden adoptarse para su ejecución.

### **3.5.- Modalidades de Ejecución en las Actuaciones de Transformación Urbanística.**

#### **3.5.1.- Modalidades Aplicables a las Actuaciones Integradas.**

Las **Actuaciones Integradas** se ejecutarán aplicando alguno de **los Sistemas de Actuación previstos en la legislación urbanística aplicable**, desarrollables bien por la Iniciativa Pública mediante Gestión Directa o Indirecta, bien por la Iniciativa Privada a ejecutar por la propiedad mayoritaria o a través de la designación de un particular-promotor seleccionado en pública concurrencia .

En cualquier caso, salvo para la Gestión Directa por expropiación, sobre la base del principio esencial del Sistema Urbanístico Español (SUE), **los Costes de Producción** derivados de la gestión y la financiación de la Actuación Urbanizadora siempre **deberán**

**ser asumidos por los propietarios del suelo** (en contraprestación al aprovechamiento urbanístico que patrimonializan), **pudiendo desarrollarse de acuerdo a las dos modalidades “puras”** siguientes:

1. asumiendo la totalidad de los Costes de Producción **en metálico**, mediante la aplicación de las denominadas **Cuotas de Urbanización**, o
2. asumiendo la totalidad de los Costes de Producción mediante la aportación **de terrenos edificables** de valor equivalente a los mismos, determinados a través del denominado **Coficiente de Canje** (o “coeficiente de permuta”, “pago en especie”, etc...).

Así, los propietarios que opten por el **Abono en Metálico** su parte de los Costes de Producción, para obtener las parcelas edificables finales que se les asignen en el Proyecto de Reparcelación deberán abonar al Promotor de la Actuación (la propiedad mayoritaria, el Urbanizador seleccionado en régimen concurrencial o el Ayuntamiento en el Sistema de Cooperación) las **Cuotas de Urbanización** (Q, en €/ua) que les correspondan y cuya cuantía deberá determinarse en proporción al Aprovechamiento Urbanístico Subjetivo (AS, en unidades de aprovechamiento, “uas”) que el Plan, a través del Proyecto de Reparcelación les hubiera atribuido, según la siguiente expresión matemática:

$$Q (\text{€/uas}) \equiv CP (\text{€}) / AS (\text{uas})$$

En la segunda modalidad, aquellos propietarios que asuman los costes de Producción mediante la **cesión al Promotor de la Actuación de parcelas urbanizadas** dotadas de la parte del Aprovechamiento Subjetivo (AS) que les correspondía de valor equivalente a los Costes, recibirán al final del proceso urbanizador (mediante su materialización en el Proyecto de Reparcelación), parcelas edificables con menor Aprovechamiento Subjetivo, precisamente disminuido en la cantidad que entrega al Promotor.

La determinación del porcentaje de Aprovechamiento de cesión se realiza de acuerdo al cálculo del **Coficiente de Canje (CC)**, dimensionado en función de la siguiente expresión matemática:

$$CC = (CP \text{ €} / \text{Valor del AS €}) \times 100$$

Obviamente, para la correcta determinación de las cuantías en ambas modalidades de financiación, deberán tenerse en cuenta las posibles **diferencias entre los Valores de Repercusión** de los suelos correspondientes a los distintos productos inmobiliarios (Usos Pormenorizados atribuidos en la Actuación) y proceder a una homogeneización de dichos valores mediante la definición de los correspondientes **Coefficientes Correctores**.

En este sentido y sin perjuicio de los Coeficientes genéricos y originarios que el Plan General hubiera establecido en su día (y que exclusiva y lógicamente deberán utilizarse como referente porcentual aplicable para el caso de la existencia de excedentes o de déficits en aquellos Planes Generales originarios que se hubieran formulado con Áreas de Reparto “multi-sectoriales”), **los Coeficientes Correctores** (también denominados de Ponderación u Homogeneización) **deberán actualizarse en la fase de ejecución del mismo en función de los Valores de Mercado de ese momento**. Téngase en cuenta que los Costes de Producción se abonan durante la ejecución de la Actuación con “€ de ese momento” y los beneficios, materializables en solares edificables, deberán recibirse, igualmente, al valor de “ese momento”.

Por ello, lo más adecuado es actualizarlos en la **formulación del Proyecto de Reparcelación**, lo que implica una modificación puntual del Plan con la finalidad de actualizar los Coeficientes. En este sentido y con el objeto de agilizar la tramitación de la misma, las legislaciones autonómicas pueden regularla como una determinación propia del Proyecto de Reparcelación que se tramite conjuntamente con la del Proyecto (v. gr. la legislación valenciana, entre otras).

Finalmente, conviene reseñar que la actualización señalada posibilita una correcta **adecuación y adaptación de los Costes y de los Ingresos derivados de la ejecución de la Actuación a la realidad siempre cambiante del mercado** inmobiliario.

### 3.5.2.- Modalidades de Ejecución aplicables a las Actuaciones Aisladas.

Una vez constatada la viabilidad económica en virtud de lo establecido en el anterior Apartado 3.4 y del cumplimiento de su Condición de Viabilidad 4ª-2 para las **Actuaciones Aisladas con atribución de incremento de aprovechamiento** que, tal como ya se ha señalado anteriormente se corresponden con aquellas Actuaciones de Transformación Urbanística reguladas en el artículo 7-1-b) del TRLS/15, **Actuaciones de**

**Dotación**, y que afectan a parcelas individualizadas localizadas en el suelo Urbano a las que el nuevo planeamiento les atribuye un incremento de aprovechamiento sobre el otorgado por el planeamiento anterior, procede analizar las modalidades de ejecución de las mismas.

Pues bien, para la ejecución de este tipo de Actuaciones, se procederá mediante la **aplicación del principio de equidistribución** a las parcelas afectadas por las mismas, tanto a la parcela edificable que ha recibido el incremento de aprovechamiento como a la parcela o parcelas de uso dotacional público que vienen a compensar el incremento adicional otorgado a la parcela edificable. Para ello, se procederá a aplicar la sencilla técnica de la **Reparcelación Discontinua y Voluntaria** (coloquialmente, Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, TAUs tal como las definió el malogrado y excepcional investigador y urbanista Javier García Bellido<sup>4</sup>) o alternativamente y en su caso, mediante la aplicación sustitutoria de la **Compensación Económica** o a través de la constitución de un **Complejo Inmobiliario** (artículo 18-2-b) del TRLS/15).

#### **4. VIRTUALIDADES ADICIONALES QUE COMPORTAN LAS MEMORIAS DE VIABILIDAD ECONÓMICA.**

Finalmente, deben analizarse las importantes virtualidades adicionales que presentan las MVEs para garantizar un mayor rigor y transparencia en los procesos de planeamiento y gestión urbanísticas, en concreto las que afectan a la determinación de mayor trascendencia para el planeamiento como es el discrecional cuando no arbitrario **proceso de atribución del aprovechamiento** a los suelos correspondientes y las que afectan a la **transparencia y control social** de esta atribución en los **procesos de información pública**.

A continuación procede realizar el análisis de las dos virtualidades señaladas.

---

<sup>4</sup> Conviene recordar que el procedimiento de Reparcelación Discontinua y Voluntaria (TAUs) fue aplicado por primera vez en España en los municipios de Ibi y Petrel (Alicante) y que fue validado con todos los pronunciamientos favorables por la Sala 4ª del Tribunal Supremo en Sentencia de 227JUNIO/1981, siendo el letrado defensor del Ayuntamiento de IBI en el recurso del que traía causa D. Eduardo García de Enterría,

#### 4.1.- Aplicación de las MVEs a la Atribución de los Aprovechamientos Urbanísticos en los Procesos de Formulación del Planeamiento.

La determinación del Umbral mínimo de Viabilidad, UmV, establecida en la 4ª Condición del apartado 3.4 anterior, comporta las dos consideraciones jurídico-urbanísticas siguientes:

1ª.- si el incremento de valor sobre el UmV que resulte de la MVE representase un aumento de las plusvalías superior al “mínimo razonable” que supusiera **un incremento muy sustancial sobre el UmV**, podría considerarse que la Actuación genera una situación de especulación urbanística (conocida coloquialmente como “**pelotazo**”) que comportaría una circunstancia no tolerable, en principio, con los términos establecidos en el artículo 47 de la Constitución (mandato a los poderes públicos a impedir la especulación del suelo).

2ª.- si la diferencia entre de los resultados obtenidos para situaciones jurídico-urbanísticas semejantes (v. gr. aprovechamientos atribuidos a Parcelas o a Unidades de Ejecución en suelo Urbano localizadas en ubicaciones próximas o en Sectores del mismo uso Global en el Urbanizable) fuesen sustanciales, se desvelaría un **tratamiento desigual y discriminado entre propiedades de suelo dotadas de características análogas** que debe ser corregido.

Como consecuencia de las dos consideraciones anteriores, se deduce que las desproporcionadas situaciones diferenciales (especulativas) que, en su caso se constatasen, aconsejan la **adopción de medidas correctoras** que reconduzcan las indeseables situaciones a la determinación de una rentabilidad razonable de las Actuaciones que no se aleje muy sustancialmente del UmV definido y **que no comporten diferencias considerables entre situaciones jurídico-urbanísticas análogas** que presentan los suelos reclasificados o recalificados por el Plan.

En ese sentido, para aquellos casos de eventual incremento desproporcionado y especulativo de la rentabilidad resultante de la Actuación y con la **finalidad de aproximarla por un lado al UmV y, por otro, a una “rentabilidad media” análoga**

**para todos aquellos suelos que se encontraran en situaciones semejantes**, es decir al tradicional “aprovechamiento medio” o “aprovechamiento tipo” (si bien ahora determinado “lúcidamente” en términos económicos) se puede (y se debe) corregir aplicando alguno o varios de los siguientes cuatro factores:

1°. Disminuyendo proporcionalmente el **Índice de Edificabilidad** atribuible a la “inflacionada” Actuación de Transformación Urbanística.

2°. Disponiendo una mayor proporción de **Usos Complementarios** y Compatibles con el uso Global **de menor valor de repercusión**, como por ejemplo para el caso de actuaciones de uso global Residencial, incrementando el porcentaje de **Viviendas de Protección Pública (VPP)**.

3°. Aumentando el **Porcentaje de Participación Pública en las Plusvalías** hasta alcanzar, como máximo, el 20% del aprovechamiento atribuido (de las plusvalías).

4°. Aumentando la superficie de suelo de **Sistemas Generales adscritos** a la Actuación concreta.

Obviamente, la aplicación razonada y justificada de alguno o de los cuatro factores señalados a aquellas Actuaciones que dispusieran de una rentabilidad desproporcionada permitirá **reconducir a la racionalidad y sostenibilidad deseable las impropias situaciones especulativas detectadas** y posibilitará, al fin, no solo desde la limitada consideración socio-urbanística como hasta ahora se venía realizando, sino con rigurosa lucidez equidistributiva y económica, determinar los aprovechamientos urbanísticos atribuibles al suelo evitando la arbitrariedad con la que, normalmente se disponían al apoyarse generalmente en parámetros subjetivos escasamente justificados que han dado pie, en numerosas ocasiones, a situaciones indeseables.

#### **4.2.- Ampliación de la Transparencia en los Procesos de Información Pública y Participación Ciudadana del Planeamiento.**

Con relación a esta cuestión, procede reconocer y constatar previamente **la “mala reputación” que representa el Urbanismo patrio** para la ciudadanía derivada, en una gran mayoría de casos, de los “procelosos y opacos” procesos que rodean a los **procedimientos de reclasificación de suelo** (paso de suelo Rústico-No Urbanizable a

suelo Urbanizable) **y de recalificación de suelo** (aumentos de edificabilidad o cambios de uso por otros de mayor rentabilidad económica con respecto a los legalmente existentes con anterioridad en un suelo concreto).

Tal como se ha analizado en el apartado anterior, estos procedimientos de alteración de situaciones urbanísticas anteriores pueden propiciar la aparición de **lamentables procesos especulativos impropios** que conllevan la apropiación privada de una gran parte de las desproporcionadas plusvalías que, en su caso, la reclasificación/recalificación generan, cuando no y lo que aún es peor, posibilitan la generación de **indeseables procesos de corrupción** por causa de un eventual espurio y delictivo reparto público-privado de las mismas.

Por ello, la determinación de **exponer** en los procedimientos de Información Pública, en **“negro sobre blanco”**, **las plusvalías que se generan en los procesos de reclasificación/recalificación** mediante la formulación de las MVEs, se conforma como un instrumento de explícita **transparencia social al venir a suprimir la actual opacidad técnica derivada del meta-lenguaje jurídico-urbanístico aplicado y hacerlo de manera claramente comprensible para toda la ciudadanía.**

De hecho, la exposición pública del contenido jurídico-urbanístico de los planes se apoya en las tradicionales e incomprensibles referencias a **magnitudes “abstrusas” no solo para los ciudadanos** (“unidades de aprovechamiento”, “metros cuadrados del uso característico”, “urbavalorías” etc.), **sino también** (y sorprendentemente) **resultan confusas para una gran parte de los profesionales del sector** por causa de una inexplicable insuficiencia académica existente en la mayoría de las Universidades españolas con respecto a los conceptos básicos aplicables a la gestión del urbanismo hispano como, por ejemplo, la generalizada confusión relativa a la significación existente entre el concepto de aprovechamiento urbanístico (concepto jurídico-económico) y el correspondiente a la edificabilidad (concepto meramente urbanístico)<sup>5</sup>

Por ello, **la sustitución de la “inescrutable jerga técnica” anterior por unidades económicas (euros) fácilmente inteligibles** para cualquier ciudadano, no solo

---

<sup>5</sup> Para mayor conocimiento de la materia, ver “Para Comprender el Urbanismo Español, de una vez por Todas” editado por IUSTEL en 2011 y los Anexos de “Gestionar la Ciudad Consolidada” editado por Tirant lo Blanch en 2014, ambos escritos por Gerardo Roger Fernández.



coadyuvará a **“democratizar” los procesos de participación pública** del urbanismo, sino que, adicionalmente, posibilitará **impedir**, en gran medida, los eventuales **casos de especulación espuria** y acotar sensiblemente los más lamentables **procesos de corrupción urbanística** que pudieran suscitarse.

Obviamente, para garantizar el rigor deseable en la formulación de las MVEs, las determinaciones relativas a los precios de venta de los diferentes productos inmobiliarios deberán apoyarse en un competente **Estudio de Mercado acreditado por Sociedad de Tasación homologada por el Banco de España**, tasación cuya garantía de corrección se justifica en el contraste público que comporta su sometimiento a la información y competencia públicas que conllevan los procesos de participación ciudadana.

En definitiva, se concluye que las MVEs se constituyen como disposiciones de gran relevancia jurídico-urbanística que vienen a aumentar la deseable transparencia en los procelosos procesos de reclasificación y recalificación de suelo, conformándose como instrumentos imprescindibles para determinar la siempre discrecional decisión de atribuir los aprovechamientos al suelo y, adicionalmente, vienen a acotar las consecuencias especulativas inherentes al urbanismo, así como a dificultar de manera razonable las eventuales prácticas de corrupción que pudieran suscitarse.

## **5. CONCLUSIONES FINALES.**

A lo largo de este Artículo se han expuesto no solo las determinaciones propias de la regulación de las MVEs establecidas en la L-3R y en el TRLS/15 relativas a la detección de la **rentabilidad económica para los propietarios** de las Actuaciones de Transformación, sino que, además, se han aportado consideraciones complementarias por parte del autor del mismo relativas a las trascendentales **virtualidades adicionales** que su regulación comporta para la mejora de la calidad técnica y el control social del planeamiento, determinaciones que **extravasan todo el proceso constituyente del urbanismo, desde su comienzo con la atribución de los aprovechamientos en la formulación del planeamiento, pasando por su exposición pública, hasta alcanzar la fase final de la ejecución del mismo**, lo que sin duda redundará en la optimización de los procesos de desarrollo urbano, en la satisfacción de los derechos constitucionales

a la ciudad por sus ciudadanos y en la recuperación de la buena imagen ciudadana del urbanismo español, imagen que nunca debió haber perdido.

Finalmente, solo queda esperar que las legislaciones autonómicas y el planeamiento urbanístico recojan intencionadamente las determinaciones básicas señaladas con un desarrollo adecuado. De su rigurosa regulación normativa dependerá la correcta aplicación instrumental de la misma y, consecuentemente, la garantía del esperado y deseable acierto que se deriva de sus resultados prácticos. Que así sea.

<b>ARTÍCULO DE OPINIÓN.</b>
-----------------------------

## **CONCEPTO, TRASCENDENCIA Y PRECEPTIVIDAD DE LOS INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA EN EL DESARROLLO DEL URBANISMO ESPAÑOL.**

### **ÍNDICE**

<b>1.</b>	<b><i>INTRODUCCIÓN GENERAL.....</i></b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b><i>LOS INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA (ISEs) CON RELACIÓN AL RESTO DE DOCUMENTOS DE ANÁLISIS ECONÓMICO DEL PLANEAMIENTO. ....</i></b>	<b>4</b>
	<b>2.1.- Los Estudios Económico-Financieros.....</b>	<b>4</b>
	<b>2.2.- Las Memorias de Viabilidad Económica.....</b>	<b>5</b>
	<b>2.3.- Conclusiones Comparativas. ....</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b><i>FINALIDAD OBJETIVA Y VIRTUALIDADES URBANÍSTICAS QUE COMPORTA LA FORMULACIÓN DE LOS ISEs. ....</i></b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b><i>JURISPRUDENCIA RELATIVA A LOS ISEs.....</i></b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b><i>APLICABILIDAD DE LOS ISEs A LOS INSTRUMENTOS EN EJECUCIÓN.....</i></b>	<b>9</b>
<b>6.</b>	<b><i>EJEMPLO SENCILLO DE FORMULACIÓN DE UN ISE. ....</i></b>	<b>12</b>
	<b>6.1.- Características del Municipio: .....</b>	<b>12</b>
	<b>6.2.- Los Presupuestos Municipales. Estructura de los Gastos e Ingresos Corrientes: .....</b>	<b>13</b>
	<b>6.3.- Análisis Estático del Impacto Económico-Público Producido por la Actuación. ....</b>	<b>15</b>
	<b>6.3.1.- Gastos e Ingresos Corrientes:.....</b>	<b>15</b>
	<b>6.3.2.- Proyección de Gastos Corrientes en Nuevo Escenario:.....</b>	<b>16</b>

6.3.3.- Estimación de Ingresos Corrientes:.....	16
6.3.3.1.- Impuesto de Bienes Inmuebles: (IBI). ....	17
6.3.3.2.- Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana: (IMIVTNU): .....	20
6.3.3.3.- Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras. (ICIO): .....	21
6.3.3.4.- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM): .....	22
6.3.3.5.- Transferencias Corrientes por Participación en los Tributos del Estado (PTE): .....	22
6.3.3.6.- Tasas y Otros Ingresos Patrimoniales.....	23
<b>6.4.- Resultado del Informe de Sostenibilidad Económica. ....</b>	<b>23</b>
6.4.1.- Análisis Comparativo de Tres Escenarios Posibles de Desarrollo Edificatorio: .....	24
6.4.2.- Gastos:.....	25
<b>7. POSIBILIDAD DE OBTENCIÓN DE UN ISE DESFAVORABLE PARA UNA ACTUACIÓN DETERMINADA.....</b>	<b>25</b>
<b>8. CONCLUSIONES FINALES.....</b>	<b>26</b>

## 1. INTRODUCCIÓN GENERAL.

Entre las numerosas innovaciones que aportó la Ley 8/2007 de Suelo, de 28 de mayo, al derecho urbanístico Español, destaca con fuerza el instrumento jurídico-urbanístico, de carácter básico, denominado Memoria, o mejor, Informe de Sostenibilidad Económica (en adelante ISE), que se regulaba en su artículo 15-4 y, tras las diferentes vicisitudes jurídicas derivadas de la formulación del Texto Refundido de la Ley de Suelo 2/2008, de 20 de junio, y la promulgación de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, de 26 de junio, se recoge definitivamente (“por ahora”) en el artículo 22-4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante TRLS/15).

El contenido concreto del artículo 22-4 establece lo siguiente:

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.

Sin perjuicio del contenido literal de las determinaciones del transcrito artículo 22-4 TRLS/15, procede señalar, ya desde el comienzo de este Artículo, una virtualidad adicional de gran relevancia jurídico-urbanística que presenta la aplicación de los ISEs y que trasciende ampliamente su finalidad primaria relativa a la mera ponderación del impacto de la actuación en las Haciendas públicas afectadas por la implantación y mantenimiento de las infraestructura y prestación de servicios públicos que la misma genera.

Esta virtualidad no es otra que la consecuencia que comporta el resultado aplicativo del ISE en el dimensionado y capacidad productiva de las Unidades de Actuación o Ejecución Urbanizadora, al tener que acomodarse su delimitación a la potencialidad del mercado inmobiliario para absorber la cantidad de producto (de las edificaciones) construibles en los solares generados en el nuevo tejido urbano. Quede aquí apuntada esta virtualidad, pues sobre este trascendental tema, volveremos a lo largo de este Artículo.

## 2. LOS INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA (ISEs) CON RELACIÓN AL RESTO DE DOCUMENTOS DE ANÁLISIS ECONÓMICO DEL PLANEAMIENTO.

Antes de continuar con el contenido jurídico-urbanístico de los ISEs, conviene señalar la diferente finalidad que existe entre los ISEs como instrumentos de análisis y los otros dos Estudios Económicos, los Estudios Económico-Financieros y las Memorias de Viabilidad Económica, que conforman los documentos jurídico-económicos que se recogen en el planeamiento urbanístico y territorial.

Pasemos a comentarlos, aún de forma somera.

### **2.1.- Los Estudios Económico-Financieros.**

Por un lado, se encuentra el clásico instrumento económico del urbanismo tradicional español denominado **Estudio Económico-Financiero** (en adelante EEF), documento que debía formularse junto al Plan General de Ordenación Urbana con una finalidad muy acotada y específica desagregable en tres disposiciones:

1ª) la de **identificar los sujetos ejecutores** de aquellas acciones con afección inversora que el Plan estableciera, sean cualesquiera las Administraciones públicas responsables de las dotaciones, servicios o infraestructuras de uso público e interés general, sea la propiedad privada de los suelos reclasificados o recalificados, responsable de la ejecución de aquellas dotaciones, servicios e infraestructuras necesarios para convertir sus terrenos en solares edificables en virtud de lo establecido en el principio básico del Sistema Urbanístico Español (en adelante SUE) de Reparto de Cargas y Beneficios.

2ª) la de **valorar el coste económico de las acciones previstas en el Plan** y su adjudicación a cada uno de los sujetos ejecutores correspondientes anteriormente señalados, y

3ª) la de **establecer los plazos temporales** en que previsiblemente fueran a ejecutarse, recogiendo en un documento denominado Programa de Actuación, dimensionados normalmente en **dos cuatrienios** de programación dispuestos a continuación de la aprobación del mismo, señalándose para aquellas de mayor incertidumbre “plazos no programados” y “activables” en función del cumplimiento de determinadas circunstancias o condiciones urbanísticas que permitieran o aconsejaran su incorporación al proceso de ejecución del Plan.

## 2.2.- Las Memorias de Viabilidad Económica.

La regulación de las Memorias de Viabilidad Económica (en adelante MVE), aparecen por primera vez en el SUE en la Ley de Suelo 8/2007, en el Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en concreto en su artículo 15.5) y, finalmente, en el artículo 22-5 del TRLS/15.

La **finalidad primaria de las MVEs** consiste en la justificación de la **rentabilidad económica**, a manera de un **análisis coste-beneficio** al uso, que debe comportar **cualquier Actuación de Transformación Urbanística**, sea esta **una Actuación de Dotación, de Rehabilitación o cualquiera del resto de Actuaciones de Urbanización** (artículo 7.1 TRLS/15) que comporten una **alteración del aprovechamiento urbanístico** atribuido por el planeamiento vigente y anterior, enfocada específicamente hacia el interés de sus propietarios tal como prescribe el citado precepto, si bien, complementariamente, también permite desvelar las consecuencias económicas que produce en el resto de operadores que en el desarrollo de la Actuación pudieran intervenir, tales como la Administración actuante (normalmente los Ayuntamientos) y, en el caso de pasividad por parte de la propiedad, en el promotor-empresario no propietario de la misma.

Obviamente, la determinación de la viabilidad económica deberá llevarse a cabo para las dos situaciones objeto de la Actuación Transformación Urbanística, es decir, para la situación originaria que se pretende alterar y para la propuesta definitiva, análisis económicos que habrán de determinarse en función de los parámetros urbanísticos atribuidos (edificabilidad y uso urbanístico) y las cargas y deberes urbanísticos que se

le hubieren impuesto por el nuevo planeamiento con respecto al originario anterior, como son las cesiones de suelo público para dotaciones e infraestructuras, tanto locales como, en su caso, generales, así como del porcentaje de aprovechamiento público en función de las plusvalías generadas tras la alteración planteada.

Finalmente, procede reseñar **dos virtualidades adicionales de gran relevancia jurídico-urbanística que presentan las MVEs que trascienden** ampliamente la ya señalada **finalidad primaria** relativa a la mera, aunque fundamental, garantía de rentabilidad económica para la propiedad del suelo, virtualidades que afectan, en primer lugar, a la siempre procelosa **atribución de aprovechamientos** urbanísticos a los distintos suelos y, en segundo lugar, a la sustancial **mejora de la transparencia** en los procesos de información pública y participación ciudadana del planeamiento<sup>1</sup>.

### **2.3.- Conclusiones Comparativas.**

De lo expuesto en los apartados anteriores, se deducen las diferencias básicas entre los tres Estudios Económicos que integran el documento de Plan y que a continuación se exponen resumidamente:

Los EEFs atienden a la identificación de los sujetos responsables de la ejecución de las previsiones del planeamiento, así como a su evaluación económica, mientras que las MVEs atienden a la rentabilidad económica, fundamentalmente privada, que generan las nuevas Actuaciones de Transformación Urbanística (actuaciones de reclasificación o de recalificación de suelo) y, finalmente, los ISEs atienden al deseable equilibrio presupuestario que deberá producirse entre los gastos necesarios para el mantenimiento y conservación de dotaciones e infraestructuras públicas y los ingresos tributarios que las actuaciones urbanizadoras generan a la Administración.

Por lo tanto, quedan puesto de manifiesto las diferencias básicas entre los tres Estudios Económicos que deben acompañar al planeamiento, si bien debe señalarse que los ISEs y las MVEs son documentos preceptivos y obligatorios al ser determinaciones básicas recogidas en la legislación estatal, mientras que los EEFs solo lo serán si así lo establecieran las legislaciones autonómicas.

---

<sup>1</sup> Para mayor conocimiento sobre este tema, ver "Comentarios a la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)" escrito por Luciano Parejo Alfonso y Gerardo Roger Fernández y editado por IUSTEL en el año 2014.



### 3. FINALIDAD OBJETIVA Y VIRTUALIDADES URBANÍSTICAS QUE COMPORTA LA FORMULACIÓN DE LOS ISEs.

3.1.- La preocupación expresada tanto por el legislador estatal originario creador de los ISEs, como de los autonómicos en el control y evaluación del planeamiento y, más en concreto, del desarrollo ejecutivo del mismo, 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. En estos momentos, se estima la presencia de unas **45.000 Has de suelo urbanizado** en España, (con capacidad para recibir un contingente de 2-3 millones de viviendas, que se encuentran vacantes de edificación o muy escasamente edificadas), constituyendo **auténticos “desiertos urbanizados” o “ciudades fantasmas”**, ejemplos patológicos del despilfarro financiero llevado a cabo en la época de la burbuja, elementos 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. Obviamente, si esas actuaciones urbanizadoras no se encuentran edificadas, difícilmente los Ayuntamientos dispondrán de recursos económicos (derivados de los ingresos tributarios que la producción de ciudad 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 ISEs: la **consecución del equilibrio entre ingresos y gastos municipales que permitan garantizar el equilibrio financiero deseado.**

3.2.- Sin embargo, los ISEs plantean una importante virtualidad que comporta una consecuencia jurídico-urbanística de gran trascendencia para el desarrollo de las previsiones de crecimiento urbano establecidas en 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**

**(unidades de actuación o de ejecución) 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, el Plan podrá prever, por ejemplo, un desarrollo de mil viviendas integradas en un Sector de suelo Urbanizable, pero si tras un riguroso estudio de mercado se constata que las perspectivas razonables de venta de viviendas no supera las 300 unidades por año, podrá (y se deberá) ordenar el Sector completo para las mil viviendas, pero deberá desagregarse en tres Unidades de Actuación (obviamente coordinadas en diseño y servicios urbanos), procediéndose a ejecutar la primera Unidad de Actuación y cuando se encontrara ya urbanizada y edificada en, por ejemplo, un 80%, se procedería a ejecutar la segunda y, tras ella, la tercera Unidad.

Se trata, al fin y al cabo, de **programar con la lucidez que el mercado nos ofrece, la dimensión de las actuaciones urbanizadoras**, 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 estamos sufriendo en el escenario post-crisis de la reciente burbuja inmobiliaria.

#### **4. JURISPRUDENCIA RELATIVA A LOS ISEs.**

Aunque la experiencia applicativa de los ISEs es relativamente corta (dada su vigencia desde el verano del 2007) ya se han producido algunas sentencias por parte de los Tribunales que vienen a clarificar y consolidar los criterios jurídico-conceptuales que los caracteriza.

Así, conviene señalar algunas Sentencias significativas<sup>2</sup>:

4.1.- la **Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de marzo de 2015**, ante un recurso de casación con relación al Plan General de Logroño, que viene a aclarar el contenido preciso y específico de los ISEs como documentos inalienables de los Planes Generales, diferenciándolos expresamente de los correspondientes a las

---

<sup>2</sup> A estos efectos, ver Artículo “Los Informes de Sostenibilidad Económica, escrito por Sergio Fernández Monedero y Blanca Marín Ferreiro, publicado en la “Revista Práctica Urbanística” N° 138 de enero-febrero de 2016.

Memorias de Viabilidad y a los Estudios Económico-Financieros y lo que es más importante, que la ausencia del mismo determinó la nulidad del Plan.

4.2.- la **Sentencia del TSJ de las Islas Baleares, de 17 de diciembre de 2013**, que viene a expresar la necesidad de que el planeamiento debe contemplar el ISE, si bien, en el caso que contempla la Sentencia considera que no sería de aplicación al resultar posterior la aprobación de la legislación aplicable a la aprobación del instrumento de planeamiento que lo desarrolla.

4.3.- finalmente, y como más significativa, la **Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de marzo de 2015**, que viene a anular el **Plan General de Marbella** por la ausencia del ISE (y por otras causas) con el contenido preciso que le corresponde, entre las determinaciones normativas del Plan.

Como resumen de lo expuesto, queda puesto de manifiesto no sólo la trascendencia que comporta la formulación de los ISEs para mejorar las determinaciones económicas del planeamiento, sino también la necesidad de su **correcta redacción e incorporación como un nuevo documento jurídico-económico** al acervo de las presentes en el planeamiento, **a riesgo de que sean anulados en el caso de su incumplimiento.**

## **5. APLICABILIDAD DE LOS ISESs A LOS INSTRUMENTOS EN EJECUCIÓN.**

Una vez puesto de manifiesto la preceptividad de la formulación de los ISEs a los diferentes instrumentos de planeamiento que comportan cesiones de suelo dotacional o viarios a la Administración, procede analizar su aplicabilidad a esos mismos instrumentos en función del estadio de ejecución y tramitación en que se encuentran.

5.1.- Obviamente, la redacción de los ISEs, al tratarse de una determinación básica de la legislación estatal de suelo, resuelta de obligado cumplimiento desde la entrada en vigor de la originaria Ley de Suelo de 2007, es decir, desde el mes de julio de ese año y debe ser aplicada a cualquier instrumento de planeamiento que, gozando de los requisitos señalados para requerir la formulación de un ISE, se iniciara su redacción a partir de julio de 2007.

Sin embargo, como resulta obligado ante cualquier innovación legislativa y, más aún, cuando se trata de una aportación instrumental de la trascendencia y complejidad técnica que caracteriza a los ISEs, se manifiesta, aún más necesario, desarrollar un explícito régimen transitorio para determinar su aplicabilidad a aquellos instrumentos de planeamiento que se encontraran en curso de ejecución en el momento de entrada en vigor del nuevo marco legislativo.

Ciertamente, como se ha señalado en el segundo párrafo anterior de este apartado, **al tratarse de una disposición básica estatal su aplicabilidad es inmediata a su entrada en vigor a aquellos instrumentos cuya tramitación se inicia, ex novo, por lo que para analizar su aplicación a aquellos otros instrumentos que se encontraran en ejecución**, habrá que acudir al **régimen transitorio** previsto en la legislación urbanística autonómica correspondiente.

En este sentido, la **tradición reguladora del régimen transitorio** en materia de innovaciones urbanísticas siempre se ha establecido sobre la base aplicativa del principio de prudencia y de seguridad jurídica, permitiéndose que **las sobrevenidas regulaciones que incorporaran los nuevos marcos legislativos o normativos no resultasen aplicables a aquellos instrumentos de planeamiento que ya se encontraran en proceso de tramitación** con el régimen vigente en su momento, identificándose como “punto de inflexión” **el sometimiento a información pública tras la aprobación administrativa inicial** (o la primera aprobación) de dicho instrumento.

Así lo establece, también, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con carácter básico para todos los procedimientos que se encuentren ya iniciados.

La justificación de esta medida resulta absolutamente lógica: la Administración ya se ha manifestado favorable y públicamente sobre el contenido jurídico-urbanístico de un determinado instrumento de planeamiento y los particulares afectados ya habrán asumido compromisos e inversiones económicas en la formulación de dichos

instrumentos basados en la confianza legítima que la Administración ha puesto de manifiesto.

Consecuentemente, no tendría sentido ni justificación legítima alguna obligar a renunciar a todo lo valorado e invertido por causa de la promulgación de una nueva regulación sobrevenida que anulara o dificultara la continuación del expediente en curso. Por ello, todos **los regímenes transitorios establecen que, salvo desistimiento voluntario de los promotores de la actuación, procede continuar la tramitación del expediente de acuerdo al régimen establecido en el momento de su inicio.**

Obviamente, no puede ocurrir cosa distinta en el caso de la aplicación de los ISEs. Cualquier instrumento de planeamiento que ya se encontrara en un estadio de tramitación administrativa como el señalado, podrá continuar su tramitación sin necesidad de formular un ISE ex novo. Es decir, **cualquier sector de plan parcial de ordenación en suelo Urbanizable o cualquier Unidad de Actuación (o de Ejecución) en Suelo Urbano no Consolidado que ya se encontraran en tramitación en julio de 2007, no tendría la obligación de formular una ISE**, pudiendo continuar su tramitación ordinaria de acuerdo al régimen anteriormente establecido. Pero si el plan parcial, ordenado o no ordenado, o la unidad de actuación en suelo urbano aún no hubieran iniciado su tramitación o si por las causas que fueran, se hubiera declarado su tramitación caducada, entonces sí procedería iniciar el expediente con el nuevo régimen jurídico-urbanístico incluyendo, por lo tanto, la formulación del ISE.

5.2.- Un ejemplo aplicativo de lo señalado, podemos encontrarlo en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

En su Disposición Transitoria Primera (Régimen urbanístico del Suelo) establece en su apartado 3 lo siguiente:

3. Se exceptúan de lo dispuesto en los dos números anteriores los planes urbanísticos de desarrollo de los planes generales municipales de ordenación que, al tiempo de entrada en vigor de la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, se encontraran materialmente en curso de ejecución y así se acreditara ante el correspondiente Ayuntamiento dentro del mes siguiente a dicha entrada en vigor mediante presentación de informe técnico facultativo superior, protocolizado

notarialmente por el promotor o responsable de la ejecución, acreditativo de la situación de ésta en cada una de las unidades de actuación, con precisión de las obras ya realizadas, las que estuvieran en curso y las pendientes de realización en ellas. Dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la documentación anterior, el Alcalde, previa comprobación de la realidad por los pertinentes servicios técnicos, resolverá tener o no por acreditada la situación de «en curso de ejecución» y publicará su resolución en el «Boletín Oficial de la Provincia». En el caso de no producirse resolución expresa dentro de plazo se entenderá dicha situación acreditada a todos los efectos y sin ulteriores trámites.

Los planes cuya situación en curso de ejecución quedara acreditada podrán continuar ejecutándose, hasta la total conclusión de las obras dentro del o de los plazos en ellos previstos o, en su defecto, en el de tres años, conforme a sus propias previsiones y la legislación derogada por la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias.

Ciertamente, aunque no hace referencia a los procesos iniciados de tramitación que se han señalado como comunes y tradicionales en el derecho urbanístico español, deben entenderse aplicables por las razones básicas argumentadas anteriormente, si se hace **referencia expresa y explícita a la iniciación de las obras de urbanización**, lo que pone de manifiesto la **voluntad indudable del legislador canario de mantener el régimen vigente anterior con respecto a la tramitación de aquellos casos en que la ejecución urbanizadora de la actuación ya hubiera sido iniciada y, por lo tanto, la ausencia de obligación de la formulación de los ISEs en estos casos.**

## 6. EJEMPLO SENCILLO DE FORMULACIÓN DE UN ISE.

Procedamos a desarrollar un sencillo ejemplo de formulación de un ISE a una Actuación Residencial para facilitar la comprensión del procedimiento por parte de los aplicadores de la Ley<sup>3</sup>.

### **6.1.- Características del Municipio:**

Se trata de un Municipio (hipotético) de tamaño medio, dotado de una población de 49.000 habitantes.

---

<sup>3</sup> Para un mayor conocimiento del procedimiento ver la "Guía Metodológica para la redacción de los Informes de Sostenibilidad Económica" de la Dirección General de Arquitectura y Suelo del Ministerio de Fomento (2012) y el libro "Gestionar la Ciudad Consolidada" escrito por Gerardo Roger Fernández Fernández y editado por Tirant lo Blanch (2014).

Los datos estadísticos y socio-económicos que definen al Municipio son los siguientes:

INFORMACIÓN BÁSICA DEL MUNICIPIO.	
Número de habitantes (Padrón Municipal 2014):	49.000 Habitantes
Número de Viviendas.	
Principales.	14.100 Uds
Secundarias.	5.900 Uds
Total Viviendas.	20.000 Uds
Número de vehículos (2014-Ficha municipal).	30.000 Uds
Precio máximo de Venta de VPP.	1.000 €/m <sup>2</sup> t
VR máximo Vivienda de Protección pública.	200 €/m <sup>2</sup> t

La actividad económica local, gravita en torno al sector Industrial, (lo que comporta una dinámica socio-económica positiva) y, en menor medida, al sector Primario y al de Servicios.

## **6.2.- Los Presupuestos Municipales. Estructura de los Gastos e Ingresos**

### **Corrientes:**

Se analiza la estructura presupuestaria Municipal, tomando como referencia el Presupuesto Liquidado del ejercicio del 2014 (dato obtenido de la Sindicatura de Cuentas).

Los derechos reconocidos netos y las obligaciones reconocidas netas, según los distintos Capítulos presupuestarios, presentan la siguiente descomposición en el Presupuesto Liquidado de 2014, 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 del Padrón del 2014 (49.000 habitantes):

<b>GASTOS</b>	<b>34.383.628,00 €</b>	<b>%</b>	<b>€/habitante</b>
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>			
CAP.1.- Gastos de Personal	13.632.794,00 €	48,83%	278,22 €/habitante
CAP.2.- Gastos de Bienes Corrientes y Servicios	13.435.764,00 €	48,13%	274,20 €/habitante
CAP.3.- Gastos Financieros	68.723,00 €	0,25%	1,40 €/habitante
CAP.4.- Transferencias corrientes	779.330,00 €	2,79%	15,90 €/habitante
<b>Total Operaciones Corrientes</b>	<b>27.916.611,00 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>569,73 €/habitante</b>
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>			
CAP.6.- Inversiones Reales	4.326.300,00 €	12,58%	88,29 €/habitante
CAP.7.- Transferencias de Capital	1.373.807,00 €	4,00%	28,04 €/habitante
CAP.8.- Activos Financieros	74.145,00 €	0,22%	1,51 €/habitante
CAP.9.- Pasivos Financieros	692.765,00 €	2,01%	14,14 €/habitante
<b>Total Operaciones de Capital</b>	<b>6.467.017,00 €</b>	<b>18,81%</b>	<b>131,98 €/habitante</b>

<b>INGRESOS</b>	<b>36.943.819,00 €</b>	<b>%</b>	<b>€/habitante</b>
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>			
CAP.1.- Impuestos Directos	18.225.327,00 €	65,37%	371,95 €/habitante
CAP.2.- Impuestos Indirectos	2.073.134,00 €	7,44%	42,31 €/habitante
CAP.3.- Tasas y Otros Ingresos	5.489.670,00 €	19,69%	112,03 €/habitante
CAP.4.- Transferencias corrientes	8.669.385,00 €	31,10%	176,93 €/habitante
CAP.5.- Ingresos Patrimoniales	100.450,00 €	0,36%	2,05 €/habitante
<b>Total Operaciones Corrientes</b>	<b>34.557.966,00 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>705,26 €/habitante</b>
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>			
CAP.6.- Enajenación de Inversiones Reales	556.823,00 €	2,00%	11,36 €/habitante
CAP.7.- Transferencias de Capital	975.525,00 €	3,50%	19,91 €/habitante
CAP.8.- Activos Financieros	74.144,00 €	0,27%	1,51 €/habitante
CAP.9.- Pasivos Financieros	779.361,00 €	2,80%	15,91 €/habitante
<b>Total Operaciones de Capital</b>	<b>2.385.853,00 €</b>	<b>100,00%</b>	<b>48,69 €/habitante</b>

Para realizar el análisis de Sostenibilidad Económica de la Actuación resulta lógico y coherente utilizar la ratio-Gasto Corriente por habitante (569,73 €/hab) como referente razonable de los Costes unitarios que deberá asumir la Hacienda Local por la acogida de la mayor población prevista en el ámbito de la Actuación, una vez esté urbanizada y edificada, determinándose, así, impacto económico en los Gastos Corrientes municipales por el mantenimiento y conservación del nuevo espacio urbano, así como de los nuevos servicios públicos a prestar a la nueva población.

Otra modalidad de determinación de los Gastos de mantenimiento partiría del conocimiento de los módulos que permitieran cuantificar los costes unitarios relativos al viario, jardines, alumbrado, etc..., adecuados a la tipología de urbanización a realizar, costes que aplicados a las magnitudes de los servicios correspondientes permitiría cuantificar los Gastos de mantenimiento concretos. Sin embargo, no es común disponer de esos datos, por lo que habrá que acudir a la estimación global sobre la base de la ratio del Gasto Corriente por habitante, que es la que se aplica en este ejemplo.



Por otro lado, es importante señalar lo ya comentado sobre la conveniencia y absoluta necesidad de acomodar la Urbanización a la Edificación privativa de las parcelas resultantes de la misma. Téngase en cuenta que, como se verá más adelante, el importe de los ICIOs e IBIs, son componentes fundamentales de los Ingresos que permitan garantizar la viabilidad económica de la Actuación. Piénsese, por un momento, en el resultado de que el Ayuntamiento disponga de infraestructuras, servicios y dotaciones que tenga que mantener, sin la cobertura de Ingresos que lo hiciera posible, al no encontrarse las parcelas edificadas. La experiencia post-crisis ya comentada en el Apartado 3.1, viene a demostrar lo catastrófico que supone para las Haciendas públicas de muchos Ayuntamientos.

Por tanto, a los efectos de este Informe de Sostenibilidad Económica, se considera un buen indicador de coste municipal el Gasto Corriente presupuestario, por habitante.

### **6.3.- Análisis Estático del Impacto Económico-Público Producido por la Actuación.**

#### **6.3.1.- Gastos e Ingresos Corrientes:**

Procede, ahora, estimar los Gastos e Ingresos Corrientes que conllevará la “puesta en carga” de las infraestructuras y servicios de la Actuación, una vez haya sido urbanizada y edificada.

Para ello se realiza, en primer lugar, una proyección de los Gastos Corrientes al nuevo escenario poblacional y, a continuación, se estima la cuantía de los Ingresos Corrientes derivados del nuevo patrimonio inmobiliario, vehículos, transferencias corrientes y otros ingresos por el mayor tamaño poblacional.

Estimados los Gastos e Ingresos, se comprobará la Sostenibilidad Económica de la producción urbana y, en su caso, se propondrán las medidas correctoras o compensatorias que correspondan.

### 6.3.2.- Proyección de Gastos Corrientes en Nuevo Escenario:

Considerando que la Actuación comporta la edificación de 578 viviendas y considerando que la ratio de habitantes por vivienda en el Municipio es de 3,48 habits/vivda (49.000 habit/14.100 vivs), el incremento de población prevista por la Actuación ascendería a 2.000 habitantes.

Teniendo en cuenta que los Gastos Corrientes del Ayuntamiento suponen 569,73 €/habitante, proyectando dicha cuantía sobre la nueva población, el mayor coste presupuestario ascendería a:

**Proyección Gasto Corriente: 2.000 hab x 569,73 €/hab. = 1.139.453,51 €**

Es decir, el mantenimiento y conservación de las nuevas infraestructuras y la prestación de servicios públicos municipales por el crecimiento urbano de la Actuación se puede estimar, razonablemente, en un coste anual para el Ayuntamiento de 1.150.000 euros.

### 6.3.3.- Estimación de Ingresos Corrientes:

Procede, ahora, realizar una estimación de los Ingresos del Ayuntamiento, derivados de los siguientes conceptos:

- a) Impuesto de Bienes Inmuebles derivados de las nuevas unidades inmobiliarias: viviendas, plazas de aparcamiento y locales comerciales.
- b) Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- c) Impuesto de Construcciones Instalaciones y Obras.
- d) Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica.
- e) Transferencias Corrientes por participación en los Tributos del Estado.
- f) Tasas y Otros Ingresos.

Para la determinación de las Bases Imponibles de los distintos Impuestos, se tendrá en consideración la información contenida en la Ponencia de Valores

Catastrales del Municipio elaborada en 2014 y que ha sido aplicada a partir de 2015, por lo que se considera vigente y actualizada.

NOTA.- Conviene señalar aquí, que los valores a utilizar para los Ingresos son los derivados de la Valoración Catastral, que como, es sabido, son diferentes a los Valores de Mercado (suelen ser bastante menores), incluso en el caso de las VPP, a los establecidos como referentes máximos para la venta de las mismas.

Según la Ponencia de Valores aprobada, el suelo integrado en el ámbito de la Actuación, estaría incluido en la Zona de Valor X, para la cual, la Ponencia establece los Valores de Repercusión fijando el MBRX para cada uno de los usos urbanísticos:

MBRX: 420 €/m<sup>2</sup>t

De otro lado, el Municipio está incluido en el Área Económica Homogénea Y, por lo que la Ponencia de Valores atribuye al Municipio el Módulo Básico de Construcción MBC-Y, que asciende a **600 €/m<sup>2</sup>t**.

#### 6.3.3.1.- Impuesto de Bienes Inmuebles: (IBI).

Como es sabido, la Base Imponible del IBI es el Valor Catastral (VC) de los Bienes inmuebles y cuya referencia al mercado (RM) actualmente es del 50%.

Valor Catastral: RM x Valor de Mercado

Por otro lado, resulta de aplicación la Norma 16 del RD 1.020/93 sobre Normas Técnicas de Valoración Catastral, que expresa:

Valor en Venta = 1,4 (Valor de Suelo + Valor de Construcción) x FI

El Factor de Localización que se aplica a éste ámbito es la unidad.

El Valor de Suelo será el Valor Básico de Repercusión de la Zona de Valor X que, para el uso residencial y el comercial es de 420 €/m<sup>2</sup>t.

Según la Normativa Catastral, el valor del suelo destinado a Vivienda Protegida ha de ser corregido mediante la aplicación de un coeficiente corrector, el

coeficiente G, regulado en el Anexo del Real Decreto 1020/1993 de Normas Técnicas de Valoración:

Coeficiente G). Afección a suelos destinados a construcción de viviendas sometidas a regímenes de protección pública.

En los terrenos sin edificar calificados en el planeamiento con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, se aplicará un coeficiente corrector de 0,70.

De esta manera, a efectos de determinación del Valor Catastral de las Viviendas Protegidas, el Valor de Repercusión del suelo será el 70% del Valor Básico de Repercusión de la Zona de Valor en que está incluido el inmueble:

$$VR VPP = 0,7 \times 420 \text{ €/m}^2\text{t} = 294 \text{ €/m}^2\text{t}$$

Finalmente, el Valor de la Construcción se determina en función del Módulo Básico aplicable en el Municipio (600 €/m<sup>2</sup>t) corregido con los coeficientes de ponderación en virtud de las tipologías constructivas que se identifican en el Cuadro de Valor de las Construcciones regulado en la Norma 20 del RD 1020/1993.

USOS	VALOR CATASTRAL EDIFICACIÓN.
Residencial	
VIVIENDAS PROTEGIDAS.	586,95 €/m <sup>2</sup> t
VIVIENDAS LIBRES.	640,50 €/m <sup>2</sup> t
VIVIENDAS UNIFAMILIARES	698,25 €/m <sup>2</sup> t
Terciario	640,50 €/m <sup>2</sup> t

Pues bien, aplicando la Norma 16 del RD 1020/93 y teniendo en cuenta lo ya señalado sobre la relación entre valor de mercado y catastral, (50%), los Valores Catastrales de los distintos Bienes Inmuebles que se edificarán en el ámbito de la Actuación serán:

USOS	VALOR CATASTRAL EDIFICACIÓN.
Residencial	
VIVIENDAS PROTEGIDAS.	616,67 €/m <sup>2</sup> t
VIVIENDAS LIBRES.	742,35 €/m <sup>2</sup> t
VIVIENDAS UNIFAMILIARES	782,78 €/m <sup>2</sup> t
Terciario	742,35 €/m <sup>2</sup> t

Por último, la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles aprobada por el Ayuntamiento, fija el tipo de gravamen de los bienes de naturaleza urbana en (por ejp.) 0,90%:

$$t_{\text{bi}} = 0,90\%$$

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la Cuota Íntegra (CI) del Impuesto de Bienes Inmuebles resultará de aplicar a la Base Liquidable (BL) el tipo de gravamen ( $t_{\text{bi}}$ ), entendiéndose ésta como la obtenida tras la aplicación de las eventuales bonificaciones (B) previstas legalmente y que minorarían la Cuota Íntegra (CI).

$$CL = CI \times B$$

No obstante, consideramos que, en este caso, coincide la Base Imponible y la Base Liquidable.

El Cuadro siguiente muestra la Cuota Líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles, suponiendo una bonificación del 50% para las Viviendas de Protección Pública previstas en el ámbito:

USOS PREVISTOS EN LA ACTUACIÓN URBANIZADORA	EDIFICABILIDAD PREVISTA EN LA ACTUACIÓN URBANIZADORA	VALOR CATASTRAL DE EDIFICACIÓN	Tipo Impositivo	Cuota Líquida.
		BASE IMPONIBLE		
TOTAL EDIFICABILIDAD.	72.174,57 m <sup>2</sup> t	TOTAL	0,90%	359.528,60 €
VIVIENDAS PROTEGIDAS.	32.077,59 m <sup>2</sup> t	616,67 €/m <sup>2</sup> t	0,90%	89.015,07 €
VIVIENDAS LIBRES PLURIFAMILIARES.	24.877,59 m <sup>2</sup> t	742,35 €/m <sup>2</sup> t	0,90%	166.210,91 €
VIVIENDAS UNIFAMILIARES.	7.200,00 m <sup>2</sup> t	782,78 €/m <sup>2</sup> t	0,90%	50.723,82 €
Terciario	8.019,40 m <sup>2</sup> t	742,35 €/m <sup>2</sup> t	0,90%	53.578,79 €

Es decir, los Ingresos anuales previsibles por el Impuesto de Bienes Inmuebles ascenderían a 359.528,60 € al año.

6.3.3.2.- Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana: (IMIVTNU):

El hecho imponible de este Impuesto se deriva del incremento de valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad.

En la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los terrenos de Naturaleza Urbana del Municipio, se establece el incremento porcentual anual, así como el tipo de gravamen para diferentes intervalos de tiempo.

De esta manera, suponiendo una transmisión del 40% de la propiedad del suelo, con un periodo medio para determinar el incremento de valor de 5 años y teniendo en cuenta que el Valor Catastral del Suelo es el que se ha de aplicar a efectos de determinación del Incremento del Valor de los Terrenos y cuya determinación, asciende a:

Valor Catastral Suelo  $\equiv 1,40 [(24.877,59 + 7.200 + 8.019,40) \text{ m}^2 \times 420 \text{ €/m}^2 + 32.077,59 \text{ m}^2 \times 294 \text{ €/m}^2] \times 0,50 \equiv 18.390.082,20 \text{ €}$ .

....por lo que la Cuota Íntegra ascendería a .....

Valor Catastral suelo	18.390.082,20 €
Periodo medio: 5 años	2,40%
VC x % anual x 5 años	2.206.809,86 €
Tipo impositivo	28,00%
Cuota Íntegra:	617.906,76 €
% terrenos que se transmiten	40%
<b>Cuota Íntegra del IMIVTNU</b>	<b>247.162,70 €</b>

### 6.3.3.3.- Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras. (ICIO):

La Base Imponible de este impuesto está constituida por el Coste real y efectivo de la Construcción, entendiéndose por tal, a los efectos de este Impuesto, el Coste de Ejecución Material.

Téngase en cuenta que el Valor de Construcción obtenido de la aplicación de las Normas de Valoración Catastral, a partir del Módulo Básico de Construcción, equivale al Coste de Ejecución por Contrata, (Norma 12 del RD 1020/1993).

Por tanto, el Presupuesto de Ejecución Material (PEM), se deducirá del Valor de Construcción estimado por la metodología catastral, una vez deducido el porcentaje correspondiente al resto de conceptos no incluidos en el PEM, que se considera en el 15%, por lo que el PEM será:

USOS		Valor Construcción (VC) €/m <sup>2</sup> t	Coste edificación. PEM (VC/1,15) €/m <sup>2</sup> t
Residencial	64.165,18 m <sup>2</sup> t		
VPP	32.077,59 m <sup>2</sup> t	660,00	586,95
V. Libre	24.877,59 m <sup>2</sup> t	660,00	640,50
Unifamiliar	7.200,00 m <sup>2</sup> t	742,50	698,25
Terciario	8.019,40 m <sup>2</sup> t	660,00	640,50

La Ordenanza Fiscal vigente en el Municipio, reguladora del Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras, establece el tipo de gravamen en el 3% (máximo, el 4%). Así, la Cuota del Impuesto será la resultante de aplicar el mencionado tipo de gravamen a la Base Imponible:

$$\text{Cuota ICIO} = \text{BI} \times 3\%$$

ICIO. BASE IMPONIBLE: PEM	Tipo Impositivo	Cuota ICIO
<b>TOTAL</b>		<b>1.347.775,85 €</b>
586,95	3%	564.838,24 €
640,50	3%	478.022,89 €
698,25	3%	150.822,00 €
640,50	3%	154.092,71 €

#### 6.3.3.4.- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM):

Para la realización de este estudio, se considera que el parque de vehículos del Municipio aumentará en 867 coches, a razón de 1,5 vehículos por cada nueva vivienda.

La ordenanza Fiscal vigente en el Municipio establece las cuotas del impuesto aplicables según la clase de vehículo y la potencia fiscal.

Suponiendo la aplicación de una tarifa media de 120,99 € (actualmente aplicable a turismos de 12 hasta 15,99 caballos fiscales), la recaudación anual previsible será de:

$$\text{IVTM} = 867 \text{ vehículos} \times 120,99 \text{ €/vehículo} = 104.898,33 \text{ €}$$

#### 6.3.3.5.- Transferencias Corrientes por Participación en los Tributos del Estado (PTE):

La estimación de la cuantía por este concepto se realiza a partir de la ratio Ingreso por habitante, extrapolando al mayor número de habitantes, previsto tras la Actuación Urbanizadora y Edificatoria.

El Presupuesto de 2005 liquidado, indica que el Capítulo 4 de Ingresos por Transferencias Corrientes representa una ratio por habitante de 176,93 euros.

Por tanto, los ingresos previsibles por este concepto supondrán:



$$\text{PTE} = 176,93 \text{ €/habitante} \times 2.000 \text{ habitantes} = 353.852,45 \text{ €}$$

#### 6.3.3.6.- Tasas y Otros Ingresos Patrimoniales.

Al igual que en el anterior apartado, esta cuantía se estimará por aplicación de la ratio presupuestaria aplicable al mayor tamaño poblacional.

Según la liquidación presupuestaria, las Tasas y otros Ingresos han sido de 112,03 €/habitante y los Ingresos Patrimoniales 2,05 € por habitante, lo que, aplicado a los 2.000 nuevos habitantes, supone un ingreso previsible por estos dos Capítulos presupuestarios de:

$$\text{Tasas y Otros Ingresos: } 114,08 \text{ €/habit.} \times 2.000 \text{ habitantes} = 224.068,16 \text{ €}$$

#### 6.4.- Resultado del Informe de Sostenibilidad Económica.

El saldo resultante y los incrementos de Ingresos y Gastos Corrientes en el Presupuesto Municipal, tras la recepción de la urbanización y edificación de los distintos productos inmobiliarios previstos la Actuación, asciende a:

<b>Gastos Corrientes Municipales</b>	<b>1.137.892,12 €</b>
Ingresos por IBI	359.528,60 €
Ingresos IVTM	104.898,33 €
PTE	353.852,45 €
Tasas y otros ingresos + Ingresos patrimoniales	224.068,16 €
ICIO	1.347.775,85 €
IMIVTNU	247.162,70 €
<b>TOTAL INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>2.637.286,09 €</b>

Se deduce, por tanto, que, el saldo presupuestario de la puesta en marcha de la Actuación resulta aparentemente positivo, desde la perspectiva de los Gastos e

Ingresos Corrientes del Ayuntamiento, con una **diferencia positiva de 1.571.929,37 euros**.

Sin embargo, debe considerarse que **el ICIO se abona por una sola vez** en el momento de la autorización de la edificación, por lo que no es aplicable a la periodicidad anual de ingresos como resultan ser el resto de conceptos. Por tanto, en realidad y desde la prudencia, en un análisis Estático como el que estamos realizando, debería descontarse, por lo que, en este ejemplo, el saldo ascendería a 224.153,52 €, saldo que también resulta positivo, pero más “acomodado” a la realidad que el anterior.

Por lo tanto y de nuevo se vuelve a poner de manifiesto la trascendencia que comporta la acomodación de la Edificación a la Urbanización. Téngase en cuenta el impacto negativo que para la Hacienda Municipal podría suponer un retraso importante de la construcción (por ejp. de 4 años). De ahí, la trascendencia de acomodar el tamaño de las Actuaciones a la capacidad de absorción por el mercado de los productos inmobiliarios edificados, tal como ya hemos comentado reiteradamente en este Artículo.

En este sentido, cabría establecer los siguientes criterios de “análisis dinámico” para identificar, con mayor certidumbre, la viabilidad económica de las actuaciones urbanizadoras.

#### **6.4.1.- Análisis Comparativo de Tres Escenarios Posibles de Desarrollo Edificatorio:**

- a) Escenario Normalizado = el derivado del desarrollo endógeno: construcción de 7-8 viviendas/1.000 habitantes/año.
- b) Escenario Expansivo = determinado, por ejp., por el duplo de la demanda endógena: 14-16 viviendas/1.000 habitantes/año.
- c) Escenario Regresivo = determinado, por ejp., por la mitad de la demanda endógena 3-4 viviendas/1.000 habitantes/año.

#### 6.4.2.- Gastos:

Teniendo en cuenta la producción parcial de viviendas y, consecuentemente, la existencia de numeroso suelo vacante, deberían considerarse como Gastos a asumir, los correspondientes a los Capítulos 2 (Protección Civil y Seguridad Ciudadana), 43 (Vivienda y Urbanismo) y 442 (Basuras y Limpieza Viaria) de la **Clasificación Funcional del Presupuesto Municipal** (Orden 20/Septiembre/2009 del Ministerio de Hacienda), teniendo en cuenta que deberían aplicarse el total del Capítulo 2 y el 50% del 43 y del 442 (como media, estos ratios pueden alcanzar el 20% del total de los Gastos Corrientes del Presupuesto Municipal).

De todo lo anterior, se deduce la conveniencia, tantas veces repetida, de acomodar edificación a urbanización.

### 7. POSIBILIDAD DE OBTENCIÓN DE UN ISE DESFAVORABLE PARA UNA ACTUACIÓN DETERMINADA.

Tal como hemos comentado a lo largo de la Ponencia, podría darse el caso de que el resultado del ISE arrojara mayores Gastos de mantenimiento que Ingresos posibles que los equilibraran.

En esa situación, cabe adoptar tres posibles alternativas:

1ª.- **Aumentar los Ingresos**, fundamentalmente el IBI, con la finalidad de recuperar el equilibrio financiero. Obviamente se presenta como una alternativa “poco viable” dado el rechazo que, produciría en los ciudadanos afectados y las consecuencias políticas que conllevaría.

2ª.- Establecimiento de una **Entidad de Conservación** de la Urbanización por los propietarios afectados por la Actuación. Esta alternativa también presenta graves problemas sociales pues salvo para actuaciones autónomas alejadas de los

núcleos de población existentes y normalmente de segunda residencia, no resultara fácil (ni jurídicamente segura) la constitución de esta institución en zonas contiguas a la Ciudad preexistente.

3ª.- **El redimensionado del ámbito de la actuación**, acomodándolo a la capacidad de absorción por el mercado inmobiliario. Esta es la alternativa idónea, tal como se ha venido repitiendo, reiteradamente, a lo largo de este Artículo.

## **8. CONCLUSIONES FINALES.**

De lo expuesto a lo largo de este Artículo, se deduce la trascendencia que ofrece el nuevo instrumento jurídico-urbanístico introducido por la reciente legislación estatal, los ISEs, para poder garantizar, con razonable solvencia, un desarrollo equilibrado y sostenible de las previsiones de nueva urbanización que los planeamientos municipales puedan establecer.

Esperemos que, a la preceptividad de su formulación, se acompañe el rigor profesional en su redacción, huyendo de eventuales aplicaciones espurias que a lo único que contribuirían sería al mantenimiento de escenarios de grave quebranto para las haciendas públicas y al despilfarro de un recurso natural y tan escaso como es el suelo.

Gerardo Roger Fernández.

Arquitecto y Profesor de Urbanismo

del Ito. Pascual Madoz de la

Universidad Carlos III de Madrid.

## **CAPÍTULO TERCERO.-**

### **LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS.**

#### **1. CONSIDERACIONES PREVIAS RELATIVAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS.**

##### **1.1.Introducción General.**

Sin duda, una de las innovaciones más trascendentales introducidas en la gestión urbanística reciente, es la relativa a la constitución de los denominados Complejos Inmobiliarios (CIs).

**Así, el artículo 17.4 de la L-3R establece lo siguiente:**

“4. Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificados, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación”.

**Análogamente, el artículo 101-2 de la LOTUP prescribe lo siguiente:**

“2. Los planes podrán prever excepcionalmente, en las zonas urbanizadas a las que se refiere el artículo 25.2 de esta Ley, y cuando sea compatible con el uso dotacional, que la totalidad o parte de la edificabilidad sobre o bajo rasante sea de dominio privado y parte de dominio público. En este caso, el suelo computará a efectos de estándares en proporción a su edificabilidad de dominio público y la edificabilidad privada computará a efectos de aprovechamiento privado, constituyéndose complejo inmobiliario en los términos establecidos en la legislación estatal de suelo”.

De hecho, estas **disposiciones vienen a aclarar y completar** una Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 5/abril/2002 con referencia a un Recurso Gubernativo interpuesto por el Ayuntamiento de Oviedo que venía a regular la posibilidad de desafectar el subsuelo en las plazas y espacios públicos con la finalidad de disponer aparcamientos privados susceptibles de enajenación.

En concreto, las disposiciones transcritas vienen a **ofrecer cobertura legal** a la posibilidad de **coexistencia entre usos privados con usos de dominio público** localizables **en una misma** y determinada **parcela, constituyéndose en un Complejo Inmobiliario**, lo que viene a conferir una gran versatilidad a las disposiciones que puedan adoptarse para los casos en que el interés general así lo requiriera por el planeamiento en la gestión urbanística y, sobre todo, en la siempre comprometida y constreñida Ciudad Consolidada.

Téngase en cuenta que esta nueva regulación, al permitir la coexistencia singular y excepcional entre usos de dominio público y de dominio privado, posibilita la disposición de novedosos procedimientos de gestión público-privada, **a saber:**

1. facilitará la renovación urbana al **optimizar la aplicación de los siempre escasos recursos económicos disponibles**, tanto públicos como privados (hoy, más que nunca),

2. **potenciará la mixtificación de usos** que el modelo de Ciudad compacta mediterránea comporta sobre la base aplicativa de explícitos criterios de sostenibilidad urbana y,

3. **propiciará la más fácil implantación de aquellas Dotaciones públicas que el interés general así lo requiera** en el siempre complejo y escaso suelo existente en los Centros Urbanos de las ciudades medias y grandes.

Sin embargo, la regulación correspondiente a la constitución de los CUs conlleva, en sí misma, un **riesgo de gran trascendencia: la posibilidad de su utilización espuria** mediante la conjunción de usos de dominio público con usos privados que no respondan al interés general que, obligada y preceptivamente su "cohabitación" deberá respetar y justificar explícitamente.

Consecuentemente, estos argumentos aconsejan la absoluta necesidad de regular con todo cuidado y rigor la **constitución de los CIs, procediendo a establecer unos límites estrictos que permitan garantizar su corrección constitutiva**, debiendo encontrarse integrados en las Normas Urbanísticas del planeamiento, bien desde su origen en el propio Plan General, bien mediante una Modificación puntual del mismo.

## 1.2. Requisitos Básicos en la Constitución de un CI.

En virtud de lo expresado anteriormente y como **requisitos básicos constituyentes de un CI**, deberán cumplir conjuntamente los **tres siguientes**:

**1º.-** que se trate de **usos compatibles “socialmente”**, es decir que los usos privados **respeten “exquisitamente” el interés general que representan los usos de dominio público** (por ejemplo, no sería admisible conjuntar en un mismo CI un uso Dotacional asistencial con actividades privativas contaminantes).

**2º.-** que se trate de **usos compatibles “funcionalmente”**, es decir, que las disposiciones constructivas de sus adecuaciones arquitectónicas deberán “coexistir” de manera correcta y en concreto, en lo que se refiere a las instalaciones técnicas, estructuras portantes y configuración volumétrica y morfológica.

**3º.-** que para el caso de constitución de un CI a partir de un suelo preexistente calificado de Dotacional, se **satisfagan las cargas y deberes legales** que comportan la incorporación de usos privativos al CI, si bien, la determinación de los estándares aplicables a suelos Dotacionales y al % de aprovechamiento público, puedan y deban acomodarse a las singulares peculiaridades de los CIs. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la constitución de un CI no deja de ser una sofisticada **modalidad de Actuación Aislada con incremento de aprovechamiento, AAs+i** (Actuaciones de Dotación).

Pasemos analizar más pormenorizadamente el procedimiento de Gestión aplicable a la constitución de los CI.

## 2. PROCEDIMIENTO APLICABLE A LA CONSTITUCIÓN DE COMPLEJOS INMOBILIARIOS.

## 2.1. Establecimiento de Límites Jurídico-urbanísticos aplicables a la Constitución de los CIs.

Además de los requisitos básicos y generales ya señalados anteriormente, resulta necesario establecer requisitos concretos y pormenorizados así como límites indisponibles y aplicables a la constitución de los CIs, debiendo identificarse expresamente en las Normas del Plan General.

De acuerdo a ello, procede establecer, **como primera regulación, la “taxonomía” de los eventuales “usos privativos” a implantar en los CIs en coexistencia con los “usos de dominio público” y como segunda regulación, el establecimiento del nuevo régimen de cargas y deberes legales** que la constitución del CI comporta, debiendo satisfacer ambas determinaciones la finalidad de garantizar la corrección jurídica perseguida.

Pasemos a analizar pormenorizadamente el desarrollo de las dos Regulaciones señaladas.

### 1ª.- REGULACIÓN: USOS PRIVATIVOS SUSCEPTIBLES DE IMPLANTARSE EN UN CI.

Resulta razonable y conveniente considerar como premisa básica, partir de la explícita condición de que cualquier **“uso privativo” a implantar en un CI pueda ser susceptible de ser declarado de “utilidad social”** y, consecuentemente, deberán ser excluidos de la constitución de un CI aquellos usos privados y lucrativos que no vengán a coexistir de manera complementaria, expresa y justificada con los “usos de dominio público” a los que pretenda asociarse.

De acuerdo a ello, la relación de “usos privativos” admisibles en función de los usos de “dominio público” considerados para cada sistema en los que pueden desagregarse (Zonas Verdes, Equipamientos e Infraestructuras de Transporte) y a los que se propone su “conjunción”, serían:

#### **1. CIs constituibles con suelos Dotacionales calificados de Espacios Libres de uso y dominio públicos (Jardines y Plazas Urbanas).-**

Solo podrían implantarse **“usos privativos” en el Subsuelo que no perjudiquen el uso y disfrute públicos** de dichos espacios y, en concreto, a:



- a) **Usos de Aparcamientos** (Garajes particulares),
- b) **Usos Terciario-Comerciales** (Centros de venta “al por menor”),
- c) **Usos de Almacenaje y Talleres artesanales** (de actividades inocuas),
- d) **Usos Culturales** (como por ejemplo, Museos).

**2. CIs constituibles con suelos Dotacionales calificados de Equipamientos (Instalaciones públicas de la Administración destinadas a la Educación, a la Salud, a la Cultura o a la Asistencia Social).**

Solo podrían implantarse los siguientes “**usos privativos**”:

**2.1. en el Subsuelo, excepcionalmente** los señalados en el epígrafe 1 anterior, siempre que se justifique expresamente **que no perjudiquen al uso y la funcionalidad pública del Equipamiento** bajo el que se implanten, y ....

**2.2.- en la Rasante y/o en el Vuelo** (en la planta de Rasante, si la ocupación del Equipamiento lo permite, o en las plantas superiores sobre el Equipamiento) y, en concreto, los siguientes:

- a) **Usos de Vivienda de Protección Pública y de Residencia temporal para colectivos singulares** (Residencias de Estudiantes, de la 3ª Edad, Centros de Acogida etc.).
- b) **Usos Asistenciales Educativo-Culturales** (Centros privados Sanitarios, de la Enseñanza, Librerías etc.) **y Despachos profesionales de Consultoría** (de la Arquitectura, Abogacía, Medicina etc.).
- c) **Usos de Hotelería y Hostelería** (Hoteles, Restaurantes etc.).

**3. CIs constituibles con suelos Dotacionales calificados como Redes Públicas del Sistema de Transportes y Comunicaciones (Carreteras e Instalaciones Ferroviarias, fundamentalmente).**

Solo podrían implantarse los siguientes **“usos privativos”**:

**3.1. en el Subsuelo, excepcionalmente** los señalados en el **epígrafe 1 anterior**, siempre que se justifique expresamente **que no perjudiquen al uso y la funcionalidad pública de la Red** bajo la que se implanten, y

**3.2. en el Vuelo** (en localización superior a la Red), pudiendo emplazarse **cualquier “uso privativo”** siempre que se justifique expresamente **que no perjudica al uso y funcionalidad pública de la instalación**, como por ejemplo “edificios puente” dispuestos sobre Viarios (numerosos ejemplos en Europa y en concreto en Berlín, por ejemplo) o “plataformas de usos múltiples” construidas sobre Redes Ferroviarias (como por ejemplo, los Complejos Estacionales de Ferrocarril de Oviedo o de Lille).

## 2ª.- REGULACIÓN: CARGAS Y DEBERES LEGALES DERIVADOS DE LA CONSTITUCIÓN DE UN CI.

**La implantación sobrevenida de “usos privativos”** en coexistencia con usos Dotacionales de dominio y uso públicos y, consecuentemente, la **atribución de un determinado aprovechamiento lucrativo privado** a una parcela concreta, conformándose de esta manera una singular “parcela mixta dotacional-lucrativa” que **comporta** lógicamente y de manera análoga a una singular Actuación de Dotación (AAs+i), la generación de **suelos destinados a Dotaciones públicas y la aparición de un porcentaje de plusvalías que le corresponderían a la Administración** sobre la base del tan repetido principio de reparto de cargas y beneficios que caracteriza al Sistema Urbanístico Español.

Sin embargo, las **características especiales que comporta un CI** en el que destaca, esencialmente, su **condición de parcela única de uso mixto** en la que coexisten los dos tipos **de uso público y privado**, le confieren un **ámbito jurídico-urbanístico singular y diferenciado con respecto al resto de suelos sometidos al régimen de las AAs+i**, en los que la discontinuidad espacial entre las parcelas de destino Dotacional público con respecto a las parcelas edificables de uso privado se constituye en sus señas de identidad.

Si a ello se la añaden las **restricciones referentes a lo “usos privativos” de “interés social” que se proponen en la anterior 1ª REGULACIÓN** (por ejemplo, la exclusión de las Viviendas y Apartamentos de Renta Libre o de cualesquier otros usos lucrativos que no dispongan de una clara “utilidad social”), termina por conformarse un **marco aplicativo a la identificación de las cargas y deberes diferenciado de los estándares “normalizados”** para Actuaciones “convencionales” establecidos la LOTUP, teniendo en cuenta los siguientes **criterios**:

1º. En cualquier caso, la determinación de las **Reservas Dotacionales** se realizarán de **manera análoga** a lo ya comentado **para las AAs + i**.

2º. De manera análoga, **el porcentaje público de plusvalías** se establece en el **5% del aprovechamiento urbanístico atribuido por la LOTUP** aplicable al “uso privativo” y que, en este Capítulo, teniendo en cuenta que el uso Residencial de renta libre se ha excluido de los posibles a implantar y solo resultarían admisibles, aparte del de VPP, usos Terciarios de “interés social”, el uso de ese aprovechamiento público a integrar en el PMS **se debería destinar a un uso Dotacional de Equipamiento público** y no, obligatoriamente, a Vivienda Protegida.

3º. Adopción preferente de la **modalidad sustitutoria a la cesión de suelos Dotacionales y de porcentaje de aprovechamiento público**, incluso a la Compensación Económica, **mediante la construcción de Superficie Edificada destinada a un Equipamiento concreto** (a decidir por la Administración pública) **de valor equivalente a la cesión de suelos, integrándose en el CI en régimen de propiedad horizontal** tal como establece el artículo 16.2-b) de la L-3R y 76-4 de la LOTUP.

## **2.2. Procedimiento Administrativo aplicable a la Constitución de un CI.**

Finalmente, procede regular el procedimiento administrativo aplicable a la constitución de un CI de acuerdo a las siguientes **determinaciones**:

1ª.-En primer lugar, procede la determinación de la **“iniciativa de la promoción” en la constitución de un determinado CI.**

**Para ello**, deberá tenerse en cuenta si el uso Dotacional de la parcela en la que se pretende constituir un CI concreto, **se encontrara ya obtenida por la Administración** o si, en caso contrario, la parcela aún **se encontrase en manos de la propiedad privada**.

Pues bien, en cualquiera de las dos circunstancias, **la “iniciativa de promoción”** para la constitución del CI debería ser adoptada **tanto por el Ayuntamiento como por particular** interesado, si bien, **si la titularidad de la parcela aún fuera privada, su propietario debería disponer de un derecho preferencial** al desarrollo del CI, mientras que **si la titularidad ya fuera pública, el particular interesado debería ser seleccionado en procedimiento concurrencial**, en condiciones de publicidad, transparencia y no discriminación, al tratarse de la identificación de un operador privado que va a desarrollar, conjuntamente con el Ayuntamiento, la ejecución de una actuación jurídico-urbanística, llegando, incluso, a su edificación en régimen de propiedad horizontal.

**2ª.-** En segundo lugar, procede tener en cuenta las **circunstancias en que se hallare el planeamiento** previamente a la propuesta de constitución de un CI concreto.

De hecho, el planeamiento podrá encontrarse en alguna de estas dos situaciones:

**a).si** la constitución de los eventuales CIs **se adoptara durante la formulación de la Revisión del Plan General**, deberá recogerse esta determinación **en las Normas Urbanísticas** del mismo, estableciéndose una **Ficha de Planeamiento y Gestión** concreta para aquellas parcelas dotacionales en las que se hubiese adoptado su desarrollo en régimen de CI, señalando el **uso Dotacional** concreto que se dispone, el **“uso privativo”** atribuido y sus **parámetros jurídico-urbanísticos** (edificabilidad lucrativa otorgada y condiciones de situación en la edificación), **condiciones morfológicas y volumétricas** definitorias del “contenedor” resultante del CI , así como la identificación de las **cargas y deberes legales** generados por el mismo y la **modalidad establecida para su satisfacción**.

**b).si** la constitución del CI **no se encontrara recogida en el Plan General** y se planteara como **propuesta sobrevenida de incorporación y modificación del Plan**,

todas las determinaciones definitorias del eventual CI señaladas en la letra a) anterior deberán ser **definidas y, en su caso, ofertadas por el “iniciador”** que promueva la **constitución del CI**, sea este el Ayuntamiento o un particular interesado cualquiera, aplicándose para ello los criterios establecidos en la determinación 1ª anterior, adoptables en función de la titularidad pública o privada de la parcela.

3ª.-Finalmente y en tercer lugar, el procedimiento aplicable para el desarrollo del un CI deberá cumplimentar los **requisitos jurídico-dominicales y registrales prescritos en el artículo 17.4 de la L-3R** y con respecto a la **satisfacción de las cargas legales** derivadas del “aprovechamiento privativo” integrado en el CI (cesiones de suelo o su Compensación Económica), teniendo en cuenta que su régimen jurídico-urbanístico, tal como ya se ha analizado, es **análogo al de las AAs+i**, procederá la aplicación del mismo procedimiento establecido para ellas, si bien, **sin perjuicio** de la posibilidad contemplada en el criterio 3º de la anterior “2ª REGULACIÓN: CARGAS Y DEBERES LEGALES” relativa a la **Compensación** de los suelos destinados a Equipamiento público **en Superficie Edificable** de valor equivalente a integrar en el CI en **régimen de propiedad horizontal**.