

Dirección General de Urbanismo

**Consellería de Política Territorial
Obras Públicas y Movilidad**

GENERALITAT VALENCIANA

**GUÍA PARA LOS PROGRAMAS
DE ACTUACIÓN AISLADA,
LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN
Y LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS
DE CARÁCTER URBANÍSTICO**

Valencia, junio 2023



GENERALITAT
VALENCIANA

Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques
i Mobilitat

TOTS
A UNA
veu





DIRECCIÓN

Vicente Joaquín García Nebot
Director General de Urbanismo

SUBDIRECCIÓN

Anna Piñero Valls
Subdirectora General de Urbanismo

**SERVICIO DE COORDINACIÓN
Y COLABORACIÓN URBANÍSTICA**
Joaquín Fernández Martínez

REDACCIÓN Y EQUIPO TÉCNICO
Gerardo Roger
Francisco Blanc
Cristóbal Ruiz

DISEÑO Y MAQUETACIÓN
Isabel Giner Marco

EDITA

Conselleria de Política Territorial,
Obras Públicas y Movilidad
ISBN: 978-84-482-6880-0



ÍNDICE
GUÍA PARA LOS PROGRAMAS
DE ACTUACIÓN AISLADA,
LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN
Y LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS
DE CARÁCTER URBANÍSTICO



Í N D I C E

1. PRÓLOGO Y AGRADECIMIENTOS

2. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA Y LA REPARCELACIÓN HORIZONTAL

A. ¿QUÉ SON LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA?	12
A.1. Definición y Consideraciones Generales	12
A.2. Dualidad Actuaciones “Aisladas e Integradas”	12
A.3. La programación de Actuaciones Aisladas. Supuestos y finalidad.	14
A.4. Operatividad de los PAA. La recuperación de Centros Históricos	15
A.4.1. <i>Edificio catalogado en ruina legal.</i>	<i>15</i>
A.4.2. <i>Agregación forzosa de fincas con elementos catalogados.</i>	<i>17</i>
A.4.3. <i>Actuaciones de Dotación</i>	<i>18</i>
A.4.5. <i>Promoción y propiedad: la ejecución del Programa de Actuación Aislada</i>	<i>22</i>
A.4.6. <i>Reparcelación Horizontal</i>	<i>23</i>
B. DOCUMENTACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LOS PAA	26
B.1. Documentación del PAA	26
B.2. Tramitación del PAA	26
B.3. Los PAAs con modificación de planeamiento	27
B.4. Caso especial de los PAA en caso de edificación o rehabilitación forzosa	27
B.4.1. <i>Breve advertencia sobre los antecedentes históricos de esta institución</i>	<i>27</i>
B.4.2. <i>El nuevo régimen del PAA en el Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar.</i>	<i>29</i>
B.4. Reflexión Final	30
C. ALGUNOS EJEMPLOS	31
D. PREGUNTAS FRECUENTES (FAQs)	32



Í N D I C E

3. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

A. ¿QUÉ SON LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN?	36
A.1. Definición y consideraciones generales.....	36
A.2. Disposiciones legislativas aplicables.....	37
A.3. Aplicaciones complementarias de las Actuaciones de Dotación a la gestión del suelo Urbano “heredado”	40
B. CÓMO SE TRAMITAN LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN	41
B.1. Determinación de la carga de cesión de suelo dotacional y del deber de porcentaje público de plusvalías derivado del incremento de aprovechamiento atribuido.....	41
<i>B.1.1. Determinación de la reserva de suelo dotacional (RD).....</i>	<i>41</i>
<i>B.1.2. Determinación del Porcentaje Público de Plusvalías (PPV).....</i>	<i>46</i>
<i>B.1.3. Esquemas Sinópticos</i>	<i>48</i>
C. APLICACIÓN PUNTUAL DE UNA ACTUACIÓN DE DOTACIÓN A ACTUACIONES AISLADAS DE UN PLAN GENERAL VIGENTE SIN ADAPTAR A SU RÉGIMEN.....	51
D. EJEMPLO PRÁCTICO DE DESARROLLO APLICATIVO DE LA CONSTITUCIÓN DE ACTUACIONES DE DOTACIÓN	54
D.1. Aplicación de las AdD en la Revisión (o de una Modificación Zonal) de un Plan General	54
<i>D.1.1. Contenido del Ejemplo.....</i>	<i>54</i>
<i>D.1.2. Características identificativas del AEH-SOP</i>	<i>54</i>
<i>D.1.3. Constitución del régimen de las Actuaciones de Dotación en la SOP.</i>	<i>56</i>
<i>D.1.4. Aplicación del régimen de la AdD anteriormente determinado para la SOP al desarrollo de una Parcela edificable localizada en ella que dispone de una atribución de incremento de aprovechamiento.....</i>	<i>60</i>
<i>D.1.5. Valoración Económica de la carga y del deber</i>	<i>61</i>
<i>D.1.6. Conclusiones sobre la Rentabilidad Económica de la Actuación de Dotación expuesta en el ejemplo</i>	<i>63</i>
E. PREGUNTAS FRECUENTES (FAQs).....	64



Í N D I C E

4. LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS DE CARÁCTER URBANÍSTICO

A. ¿QUÉ SON LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS DE CARÁCTER URBANÍSTICO?.....	68
A.1. Definición y consideraciones generales.....	68
A.2. Disposiciones legislativas aplicables.....	69
A.3. Requisitos básicos para la constitución de un CCII	72
B. PROCEDIMIENTO APLICABLE A LA CONSTITUCIÓN DE COMPLEJOS INMOBILIARIOS	73
B.1. Establecimiento de límites jurídico-urbanísticos aplicables a la constitución de un CCII	73
<i>B.1.1. Primera Regulación: usos privativos susceptibles de implantarse en un CCII.....</i>	<i>73</i>
<i>B.1.2. Segunda Regulación: Cargas y Deberes derivados de la constitución de un CCII.....</i>	<i>75</i>
B.2. Procedimiento administrativo aplicable a la constitución de un CCII	76
<i>B.2.1. Determinación de la “iniciativa de la promoción” en la constitución de un CCII.....</i>	<i>76</i>
<i>B.2.2. Situación administrativa en que se hallare el planeamiento.....</i>	<i>77</i>
<i>B.2.3. Cargas y deberes legales derivados del aprovechamiento lucrativo atribuido</i>	<i>77</i>
C. EJEMPLO PRÁCTICO DE DESARROLLO APLICATIVO DE LA CONSTITUCIÓN DE UN COMPLEJO INMOBILIARIO, CCII.....	78
C.1. Enunciado y determinaciones jurídicas del Ejemplo	78
C.2. Determinación de la reserva Dotacional adicional.....	80
C.3. Determinación del porcentaje público de Plusvalías.....	80
C.4. Compensación mediante superficie edificada a integrar en el CCII destinada a Equipamiento Público.....	81
C.5. Conformación definitiva del CCII	82
C.6. Conclusiones relativas a la constitución de los CCII.....	83
D. PREGUNTAS FRECUENTES (FAQs)	84



CAPÍTULO 1
PRÓLOGO Y AGRADECIMIENTOS



PRÓLOGO Y AGRADECIMIENTOS

La ciudad consolidada, entendiéndola por tal cualquier suelo urbano sea ciudad, pueblo o barrio, está volviendo a ser el centro del debate político-urbanístico. Y cómo poder recuperar el importante patrimonio inmobiliario que nos ha costado tantos años crear, es el reto esencial que se debe conjugar con soluciones habitacionales que mitiguen el grave problema de la vivienda.

No es lógico que existan viviendas cerradas degradándose y, por otro lado, la carencia absoluta de viviendas en el mercado a precios asequibles dificulta o impide que muchos ciudadanos y ciudadanas puedan materializar su derecho a una vivienda digna.

Aquí es donde debe entrar la administración a materializar políticas de recuperación, reequipamiento dotacional y aplicación de políticas incentivadoras del alquiler y la venta de viviendas de protección pública, tanto de iniciativa pública como privada.

Así, con esta **GUÍA PARA LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA, LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN Y LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS DE CARÁCTER URBANÍSTICO**, completamos una trilogía de Guías absolutamente necesarias para los ayuntamientos y los operadores inmobiliarios: la **GUÍA DE LA GESTIÓN DIRECTA DEL URBANISMO PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA COMUNITAT VALENCIANA**, por la que pretendemos que las entidades públicas retomen la gestión de la ciudad que abandonaron hace años en manos del agente urbanizador y que ahora necesariamente deben asumir de nuevo después varias décadas de abandono, y la **GUÍA PARA LA EDIFICACIÓN Y REHABILITACIÓN FORZOSA. EL AGENTE REHABILITADOR Y EL AGENTE EDIFICADOR**, que supone una herramienta eficaz para poner en valor los inmuebles que han ido deteriorándose y aprovechar, así, los Fondos Europeos que a través de los fondos Next Generation van a permitir su recuperación. Pero también hemos de edificar los solares que están pendientes de edificar, porque su inactividad sólo provoca especulación, situación prohibida por nuestra Constitución.

Esta tercera Guía va un paso más allá actuando dentro de la ciudad consolidada con el objeto de hacerla más amable para la ciudadanía generando y acercando las dotaciones públicas a los centros de las poblaciones mediante Actuaciones de Dotación. Permitiendo que el urbanismo de cirugía de precisión llegue al corazón de nuestras ciudades a través de las Actuaciones Aisladas. Creando Complejos inmobiliarios que nos permitan dar soluciones en mixtura de usos allí donde no se pueden dar de otra forma por la consolidación del suelo.



Prólogo y agradecimientos...

Es Urbanismo Productivo en su pura esencia. Un urbanismo transformador al servicio de la ciudadanía que debe ser explicado con detalle y claridad. Y, para ello, hemos contado con el abogado urbanista Francisco Blanc Clavero; el arquitecto urbanista Gerardo Roger Fernandez Fernandez y con el Ingeniero de caminos, canales y puertos, también urbanista, Cristóbal Ruiz. Tres expertos urbanistas de más que reconocido prestigio que nos han ayudado a la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad a construir un relato fácil y entendible de unas de las herramientas más desconocidas y, posiblemente, complejas que tiene nuestro urbanismo.

Por ello, les estamos enormemente agradecidos y esperamos que esta Guía sirva de base para muchas jornadas y seminarios que nos permitan entender con profundidad cómo podemos cambiar y mejorar social y urbanísticamente los centros de nuestras ciudades.

No podemos olvidar la importancia que tienen las tres herramientas (Actuaciones Aisladas, Actuaciones de Dotación y Complejos Inmobiliarios) para solucionar uno de los problemas endémicos que heredamos del urbanismo de los años 80 y 90: las expropiaciones rogadas.

Esta carga, que sufren muchos de nuestros ayuntamientos, puede ser solucionada o mitigada a través de la intervención en la ciudad existente (centros históricos y ensanches) con las herramientas urbanísticas de las Actuaciones de Dotación combinadas con los Complejos Inmobiliarios, de forma que se obtengan las dotaciones y equipamientos necesarios sin que sea preciso que los propietarios pierdan sus derechos urbanísticos o sean sustituidos por cuantiosas e insoportables indemnizaciones a cargo del erario público.

Esperamos que esta Guía os sea de utilidad.

El Director General de Urbanismo
Vicente J. García Nebot



CAPÍTULO 2
PROGRAMAS DE ACTUACIÓN
 AISLADA Y LA REPARCELACIÓN
 HORIZONTAL



PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA Y LA REPARCELACIÓN HORIZONTAL

A. ¿QUÉ SON LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA?

A.1. Definición y Consideraciones Generales

Los Programas de Actuación Aislada son una institución jurídica propia del derecho autonómico valenciano. Su regulación, por tanto, se halla en el TRLOTUP/21, fundamentalmente en los artículos 174 a 176 y complementariamente en sus artículos 73, 101, 103, 109, 115, 157 y 186 y siguientes. Es una institución ya bastante antigua, pues fue introducida en la LRAU de 1994 y desarrollada por la TRLOTUP/21 de 2005, para ser finalmente recogida, aunque con relevantes cambios, por la LOTUP de 2014 (hoy texto refundido aprobado por Decreto Legislativo/1/2021).

A.2. Dualidad Actuaciones “Aisladas e Integradas”

En derecho valenciano ya es tradicional el binomio de Actuaciones “Aisladas/Integradas”. Las Actuaciones Integradas son las que se desarrollan por Unidades de Ejecución, las Aisladas las demás en suelo Urbano. Mientras que en la Actuación Integrada tiene como objeto esencial o prioritario desarrollar la urbanización (pública) de los terrenos, en la Actuación Aislada el objetivo básico es la edificación o, en su caso, la rehabilitación de los inmuebles. “*Consisten en la edificación de solares o la rehabilitación de edificios*”, dice el artículo 73 TRLOTUP/21). Como la edificación/rehabilitación es una actividad que se suele realizar sobre bienes privados, la componente “pública” de estas Actuaciones Aisladas se ve, por así decirlo, más difuminada.

Pero los actos de edificación/rehabilitación son también de ejecución del planeamiento establecido por la Administración urbanística, hacen ciudad y además son obligatorios, de modo que en ellos también está presente una componente indudable de interés público.



Las Actuaciones Aisladas se producen siempre en eso que siguiendo la legislación estatal (TRLRS 7/2015) denominamos “situación de suelo urbanizado”¹. Se ubican en manzanas que ya están urbanizadas (conforme a las previsiones del Plan) o donde es muy sencillo completar su urbanización conectándolas con acometidas a la red ya existente. Esto tiene una consecuencia importante: los propietarios afectados por la Actuación Aislada están sujetos a un régimen de derechos y obligaciones distinto de los que se ven afectados por Actuaciones Integradas. Un régimen más liviano en lo que se refiere a las cargas o deberes centrado en la edificación/rehabilitación del inmueble de propiedad privada, donde la obligación coincide con el derecho y donde, a lo sumo, sólo se añaden algunas otras obligaciones auxiliares, instrumentales de la edificación, y no siempre.

Ello facilita que estas Actuaciones Aisladas sean, por lo común, realizadas espontáneamente por los sujetos privados, los “particulares”, limitándose la Administración a una tarea de mera verificación y control en el cumplimiento de los intereses públicos presentes mediante la simple concesión de las licencias de obras a propuesta del particular.

Pero no siempre es así. Hay ocasiones, previstas por la Ley, donde se hace preciso “programar” la Actuación Aislada ante la imposibilidad de que ésta se desenvuelva de modo espontáneo por la iniciativa privada. Se trata de situaciones en las que, por una u otra razón, en determinados puntos del mosaico urbano una pieza queda deteriorada y se presentan dificultades para reemplazarla o repararla.

Hay, pues, Actuaciones Aisladas “no programadas” que son la mayoría de los casos y también las hay “programadas” aun cuando éstas sean la excepción. Las “no programadas” se ejecutan mediante el directo otorgamiento de licencias, las programadas precisan, además y previamente, la aprobación de un “Programa de Actuación”, en este caso “Programa de Actuación Aislada” seguido de un instrumento de gestión urbanística forzosa como es la reparcelación.

Advirtamos que los planes no delimitan un ámbito geográfico que permita visualizar “a priori” dónde se realizarán las Actuaciones Aisladas “no programadas” que sea diferenciable espacialmente de las “programadas”. La programación de las Actuaciones Aisladas se establece a lo largo del tiempo a medida que sobreviene su necesidad, cuando llegado un momento se aprecia la concurrencia de determinadas circunstancias que la hacen pertinente, sin que “a priori” -a la simple vista del Plan- se sepa exactamente dónde será necesario un futuro Programa de Actuación Aislada (en adelante PAA). La excepción a esta regla claro está, se da cuando para solucionar el problema hace falta una modificación o complemento puntual del Plan y el propio PAA lleva en su contenido ese planeamiento específico. Lo veremos en su correspondiente epígrafe.

¹ Como fácilmente se comprueba comparando el artículo 21.2 del TRLRS 7/2015 con el artículo 73 de la TRLLOTUP/21.



A3. La programación de Actuaciones Aisladas. Supuestos y finalidad.

Le Ley nos dice que el PAA es pertinente en aquellos casos en la Actuación no pueda desarrollarse mediante licencia directa. La licencia, recordemos, es siempre necesaria para cualquier acto de edificación². Pero sólo en determinados casos será necesario que dicha licencia venga precedida de la previa aprobación de un Programa y de la consiguiente reparcelación forzosa. Se trata de los casos en que no cabe confiar o esperar en que la edificación/rehabilitación se produzca tras una simple petición de licencia o al amparo de ella. Recordemos que la petición de la licencia es siempre rogada, dependiendo de la voluntad espontánea de los particulares, por lo que podría no producirse *nunca*. Además, la licencia se concede sin perjuicio del derecho de propiedad o de terceros por lo que podría ser inejecutable si se oponen determinados propietarios o no cooperan con su ejecución. Puede haber motivos que impidan esa iniciativa espontánea en solicitar o ejecutar la licencia y hagan precisa una previa reparcelación para imponer forzosamente la ejecución del Plan asegurando la equidistribución entre los afectados.

Ello así sucede cuando concurre una causa especial de interés público en la ejecución del Plan que suscita la necesidad de articular una justa distribución de beneficios y cargas entre intereses contrapuestos de los afectados, cuando estos no pueden armonizarse espontáneamente por el libre juego de la autonomía de la voluntad privada. Si se aprecia ese especial interés público, su atención prioritaria exige atenderlo aún a falta de conformidad de todos los afectados.

El escenario de fondo es que o bien existen diversos propietarios afectados con intereses pendientes de conciliación sobre cómo repartir las cargas/beneficios del Plan, o bien hay una reticencia a construir por parte de ellos lo que hace imperativo solventarla.

La Ley no nos ofrece una relación exhaustiva o en régimen de *“numerus clausus”* de todos los posibles casos en que puede darse esta situación. En esto el TRLOTUP/21 difiere claramente de la anterior LUV (art. 146); luego veremos por qué. El TRLOTUP/21 dice: *“...aquellos casos en que no proceda directamente el otorgamiento de licencia urbanística, tales como la rehabilitación o edificación en ámbitos de planes de reforma interior o solares en régimen de edificación forzosa”*. Obsérvese el giro enunciativo o ejemplificativo *“tales como”* deja abierta la posibilidad de casos múltiples que no han sido exhaustivamente enumerados por la ley³. La referencia a la reforma interior es tan ambigua como amplia.

2 También para los actos de rehabilitación cuando consistan en obras de reforma que afecten elementos de relevancia patrimonial: artículo 233 TRLOTUP/21.

3 El régimen legal del TRLOTUP/21 se desmarca deliberadamente del artículo 146 LUV que establecía una tipología precisa en números clausus de supuestos de aplicación del programa para Actuaciones Aisladas



Cabe la Actuación programada (Aislada) siempre que sea necesario atender un interés público concreto que no se subsuma en el simple y genérico derecho a edificar/rehabilitar que tienen los particulares, sino que, por algún motivo, vaya más allá de él. Un interés público, por tanto, que no pueda quedar al albur de la espontánea Actuación de los particulares y que demande una gestión urbanística imperativa (como reparcelación forzosa) para atenderlo.

Los supuestos de ese principio abstracto son más de los que se nos puedan ocurrir; el legislador ha optado por no agotar su enunciado. Pero es fácil anticipar muy diversos ejemplos si aplicamos esos principios generales. De entrada, debe quedar claro que cuando los afectados por la Actuación están dispuestos a solucionar la situación pidiendo y ejecutando una licencia de obras, resulta superfluo imponerles un Programa que nadie pide para hacer lo mismo que ellos harían sin necesidad de él. "Procedería directamente" otorgarles la licencia. Pero ¿cuándo cabe decir que la licencia no es suficiente y la Administración no *debe* esperar indefinidamente a que se la pidan o la ejecuten?

A.4. Operatividad de los PAA. La recuperación de Centros Históricos

Para los gestores públicos, en la actualidad, la intervención en los Centros Históricos constituye una prioridad por su mayor sostenibilidad como alternativa al desarrollo expansivo de las ciudades. Ello en una doble vertiente: recuperar la habitabilidad del medio el ambiente urbano y propiciar alternativas frente al consumo indiscriminado de suelo en situación rural, agrario o natural. Expondremos, a continuación, algunos casos en que el PAA contribuye a instrumentar este objetivo.

A.4.1. Edificio catalogado en ruina legal.

Este es el caso clásico. Un edificio catalogado que es objeto de declaración de ruina legal por motivos económicos.

El deber normal de rehabilitar, tanto conforme a la legislación estatal (15 TRLS) como autonómica (202 TRLOTUP/21) tiene un límite económico máximo por encima del cual no le puede ser exigido a los propietarios. O sea: un coste máximo exigible a los propietarios. Este límite se determina por el 50% del coste de reconstrucción de un edificio de la misma superficie útil y con las mismas características constructivas en las condiciones imprescindibles para autorizar su uso. La Administración puede exigir a los propietarios obras de rehabilitación o reparación en sus edificios privados, pero sólo si el valor de tales obras no supera la mitad de lo que costaría construir el edificio de nueva planta. Cuando esto sucede (coste de rehabilitar superior al 50% de reconstruir) procede la declaración legal de "ruina".



En tal caso -ruina- el propietario, como regla general, es libre de elegir entre rehabilitar o simplemente derribar el edificio, dejando el solar pendiente para su posterior edificación de nueva planta. Además, la posibilidad de demoler tiene una importante consecuencia en los edificios cuya propiedad está organizada en régimen de propiedad horizontal (casi todos): es lo que da lugar a la posible disolución del proindiviso a petición de cualquiera de los condueños, pues mientras exista propiedad horizontal el proindiviso sólo se puede extinguir de común acuerdo entre todos ellos.

Sin embargo, hay un supuesto muy problemático: cuando el edificio se encuentra catalogado, es decir, protegido, y como consecuencia de ello no puede ser derribado o, cuanto menos, no pueden demolerse algunos de sus elementos estructurales que sean objeto de esa protección. Ni siquiera se permite el derribo cuando el edificio está en ruina.

En este caso -conurrencia de ruina y catalogación- ni la Administración puede exigir a los propietarios la rehabilitación, ni los propietarios están obligados a acometerla, pero tampoco pueden demoler. Lo que procede es que la Administración conceda una ayuda económica a los propietarios afectados salvo que alcance con ellos un acuerdo voluntario para solucionar la situación. Esta ayuda a costa del erario público es obligatoria para obligar al dueño tanto conforme a la legislación estatal como autonómica.

Pero hay una posibilidad alternativa: promover en estos casos un PAA es una posible solución que resuelve el problema sin coste para la Administración. El especial interés público de ese caso está presente a causa de la catalogación del inmueble. La legitimidad de programar deriva de la imposibilidad de exigir a los propietarios la directa petición de licencia para rehabilitar dada la situación de ruina legal (económica) concurrente -conservación del edificio a mayor coste que el deber normal de conservación-.

El Programa y la consecuente reparcelación, que sería horizontal en este supuesto, permiten distribuir justamente las cargas derivadas de la ejecución del planeamiento entre los afectados. Adicionalmente posibilita que aquellos propietarios que no deseen asumir su cuota parte de ellas puedan exonerarse de las mismas pidiendo no participar en la correspondiente reparcelación. Ello les daría derecho a ser indemnizados por el valor real de su participación en la propiedad y ser excluidos de la futura reparcelación material a cambio de una compensación económica equivalente a su propiedad de origen. De manera que ningún afectado se encontraría obligado a financiar costes en exceso de "deber normal de conservación" ni por encima de él, salvo, claro está, que prefieran participar en la reparcelación de forma voluntaria porque sea de su interés y deseen conservar su participación en la propiedad y su posible desarrollo.



A.4.2. Agregación forzosa de fincas con elementos catalogados

Otro problema frecuente para la rehabilitación de edificios protegidos estriba en que la división originaria de la propiedad típica de la ciudad histórica; el problema que plantea la estructura espacial de la propiedad o parcelario histórico. Esta estructura no siempre es la adecuada para satisfacer la demanda de los usos y las costumbres y los “hábitos tecnológicos” de una sociedad moderna. Si al especial coste económico de la rehabilitación le añadimos una estructura disfuncional de la propiedad tenemos un problema de rentabilidad social e inmobiliaria disuasorio de la deseable reutilización y recuperación de las ciudades existentes.

Esto se debe principalmente a que las unidades espaciales de propiedad son demasiado pequeñas al ser vestigio de otra época. Un ejemplo típico nos lo proporciona la dificultad de implantar plazas de aparcamiento en el subsuelo de edificios construidos y protegidos por su reducida superficie o peculiaridades de su geometría.

La posible solución puede consistir en la agrupación de varias de las primitivas fincas en una sola promoción que comparta las plazas de aparcamiento en subsuelo de una o varias de ellas. O sea, combinar (agregar) en la Actuación varios edificios protegidos contiguos o unos protegidos con otros solares adyacentes susceptibles de edificación de nueva planta. Esta solución puede cambiar, para mejor, la funcionalidad de los edificios tras la rehabilitación, haciendo más atractivo su uso y, por supuesto, puede incentivar la rentabilidad de este tipo de Actuaciones sobre conjuntos históricos.

Pero ¿hasta qué punto es legítimo obligar a distintas propiedades, en origen diferenciadas, a actuar de modo conjunto? Indudablemente lo es si una de esas propiedades (o todas) están sujetas a un régimen de protección respecto del que la posible Actuación conjunta constituye una solución de funcionalidad acorde con las exigencias actuales. Es lógico que para los propietarios más afectados por las restricciones que impone la catalogación será de mayor interés la Actuación conjunta que para los no afectados por ella. Pero la Actuación conjunta es un caso típico de funcionalización social de la propiedad y de aplicación del principio de justa distribución de beneficios y cargas: de las cargas derivadas de esas exigencias proteccionistas o conservacionistas del Plan y de los correlativos beneficios que se pueden derivar de una Actuación conjunta.

Análogo supuesto podría darse cuando se da una insuficiencia de las plantas bajas para albergar funcionalmente los usos a los que están destinadas; o darse por la posibilidad positiva de conectar con salida múltiple o pasante a distintas calles las propiedades agrupadas en promoción conjunta y con alguna comunicación interior. También es el caso en que se hace necesario albergar servicios o instalaciones técnicas (p.e: compresores de acondicionamiento de aire, ascensores, etcétera) en edificios sin protección para dar servicio a los colindantes protegidos donde su implantación se hace imposible.



Son muchos los casos donde ampliando el ámbito de Actuación se abren posibilidades para mejorar la funcionalidad de todos los inmuebles afectados. Ello, naturalmente, siempre que las directrices de protección del catálogo y las ordenanzas del planeamiento autoricen esa unidad funcional y dentro de los límites que ellas regulen.

Desde el punto de vista del derecho de propiedad y de la gestión urbanística la cuestión relevante será si hay un interés público prevalente en la conservación y rehabilitación de los elementos protegidos y una mejora relevante en la funcionalidad de los inmuebles. Habrá que ponderar si esa circunstancia concurre y, por tanto, si ha de prevalecer sobre el interés privado en actuar en los inmuebles por separado.

Esta agrupación forzosa de propiedades para su programación tiene sus peculiaridades reparcelatorias expresamente previstas en la ley y a las que luego aludiremos (artículos 101.4 y 6 TRLOTUP/21). De momento valga decir que la agrupación forzosa de fincas con vistas a su reparcelación horizontal está bien prevista por el legislador que incluso contempla algunas soluciones para ciertos peculiares problemas de equidistribución que puede plantear.

A.4.3. Actuaciones de Dotación

Finalmente conviene mencionar las posibilidades que ofrecen en la gestión de los centros históricos las “Actuaciones de Dotación”. Como en esta misma guía se dedica a ellas otro capítulo, aludiremos aquí tan solo a su posible relación con los PAAs.

La dificultad de recuperar un edificio histórico es frecuentemente solventada por la Administración modificando el planeamiento para incentivar su rehabilitación. Otras veces el incentivo del nuevo planeamiento consiste en una remodelación menor de la manzana que haga más atractiva la utilización efectiva de los inmuebles y más agradable residir en ellos. Esta solución de incentivos por vía modificación de Plan no puede dejarse a riesgo de que quede sin ejecutarse por los propietarios afectados. Estamos hablando de cambios en el planeamiento justificados por la expectativa de su efectiva realización y, por tanto, la Administración tiene que asegurarse ésta. A falta de iniciativa privada o de consenso privado entre los afectados para acometer la edificación y complementar la dotación, la solución puede ser programar una Actuación Aislada.

Como telón de fondo de los escenarios antes descritos conviene apuntar que la propiedad inmueble en los centros históricos tiende a un cierto “desmembramiento”, a veces como consecuencia de sucesivos episodios hereditarios históricamente cumulativos. Esta dispersión de la propiedad dificulta la gestión urbanística. Si a ese panorama añadimos las exigencias especiales de conservación propias de la edificación protegida, nos enfrentamos a una gestión urbanística compleja para la cual los programas de Actuación Aislada y la reparcelación horizontal son un remedio relevante.



A.4.4. Iniciativa del programa y modalidades de Actuación

- 1. Introducción:** la pertinencia de programar no es lo mismo que la legitimación para proponerlo.

Hemos de distinguir entre la pertinencia objetiva de afrontar la programación de un suelo urbanizado y la legitimación subjetiva para promover esa programación. Una cosa es que se presente la situación adecuada para que el PAA tenga sentido legal y otra distinta que sea promovido por el sujeto adecuado para hacerlo.

La ley exige que concurra el doble requisito: por una parte, la pertinencia objetiva, justificada por causa especial de interés público en una programación seguida de reparcelación forzosa. Y, por otro lado, una legitimación subjetiva, o sea, que el promotor del Programa ostente las condiciones exigibles para poder impulsar el Programa ante la Administración. Ya hemos examinado el requisito relativo a la pertinencia objetiva del Programa en el apartado anterior, nos centraremos ahora en la legitimación subjetiva.

En los ámbitos de Actuaciones Aisladas, una vez aprobado el Plan, se van concediendo licencias y ejecutando éstas para desarrollar aquél. Pero resulta que determinadas parcelas o edificios no se desarrollan adecuadamente y, de pronto, alguien propone un Programa en el cual identifica los motivos por los que no se había desarrollado ese suelo y las razones de interés público por la que procede programar su desarrollo. Supongamos que ese interés público concurre de verdad ¿Quién está legitimado para tomar esa iniciativa? Veámoslo.

- 2. Modalidades de gestión**

Como todos los Programas también los de Actuación Aislada pueden desarrollarse por gestión directa o por gestión indirecta previo concurso selectivo del urbanizador (convocado a iniciativa de la Administración). También cabe la gestión por propietarios que serán quienes tomen la iniciativa en este caso (artículo 119 TRLOTUP/21). Es el único caso de verdadera iniciativa privada.

La gestión directa, bajo iniciativa pública, es siempre posible y no ofrece problemas que exijan nuestro comentario especial.

La gestión indirecta por selección del urbanizador en concurso tiene una utilidad limitada en caso de los PAA. Si dejamos al margen los concretos supuestos de la edificación o rehabilitación forzosa no es fácil articular el concurso de programación porque la ley establece reglas especiales de legitimación -como es la exigencia de una participación suficiente en la propiedad- para poder ser promotor de una iniciativa de PAA.



3. Exigencia de un mínimo de propiedad para poder promover el Programa

Estas condiciones de legitimación se basan en que el promotor del PAA disponga de un mínimo de propiedad por lo que son idóneas para los casos de gestión por propietarios.

La Ley prevé dos supuestos: el general y el específico de los cascos históricos (artículo 174 TRLOTUP/21).

La condición general es que el promotor “acredite la disponibilidad civil sobre terrenos suficientes para asegurar que edificará la parcela y lo hará en plazo inferior a tres años”. No olvidemos que la finalidad primaria de un PAA es edificar/rehabilitar y si el promotor carece de los terrenos necesarios para que a resultas de la reparcelación llegue a ser adjudicatario de un solar edificable, entonces no podría garantizar el buen cumplimiento de esa finalidad edificatoria del Programa. La situación es distinta que en los Programas de Actuación Integrada (PAI) donde el urbanizador puede limitarse a desarrollar la infraestructura pública sin edificar nada.

En este sentido la Ley estipula una definición legal precisa de lo que haya de entenderse por “disponibilidad civil sobre terrenos suficientes”. El promotor debe tener propiedades que sean suficientes para ser adjudicatario de finca edificable resultante de la reparcelación (artículo 174.4 TRLOTUP/21). Bastará, por tanto, con que el promotor ostente propiedad suficiente para recibir en la futura reparcelación uno de los solares edificables resultantes de ella. Pensemos que el Programa puede comprender varios solares edificables (contiguos). Puede promoverlo quien ostente derecho potencial para ser adjudicatario en reparcelación de uno de ellos. No se exige, por tanto, la propiedad mayoritaria. La regla no coincide con la legitimación para promover el programa en régimen de gestión por los propietarios, que es más rigorista (artículo 120.1 TRLOTUP/21).

El problema queda bien zanjado cuando la reparcelación subsecuente al Programa haya de ser una reparcelación “ordinaria” (con adjudicación de solares). Pero ¿qué sucede en los casos de reparcelación “horizontal” donde la adjudicación de lotes ha de ser necesariamente en proindiviso consistiendo en la adjudicación de apartamentos o locales? Para este caso la Ley establece una regla especial que además extiende, con carácter general, a todo el ámbito de los centros históricos delimitados. En este caso la “disponibilidad civil sobre terrenos” queda acreditada cuando se tenga la titularidad de, por lo menos, el diez por ciento de la propiedad. El legislador considera que esa es una participación lo bastante relevante para legitimar la iniciativa (es el doble del porcentaje exigible para poder reclamar la adjudicación en proindiviso en vez de la compensación en metálico: artículo 90.1.e TRLOTUP/21).



4. Problemática especial de los proindivisos

Un problema práctico lo suscita si ese 10 por cien “de la propiedad” ha de venir referido a una finca en pleno dominio que represente el décimo de la superficie total o puede aplicarse a quien ostente una cuota condómina igual o superior a esa porción décima dentro de una finca de propiedad indivisa. La ley no distingue al respecto, lo que apunta a tomar como correcta la segunda solución: que el 10 por cien de condominio equivale, a estos solos efectos, al 10 por cien de propiedad en la superficie total de suelo afectado.

Ratifica esa conclusión el Reglamento estatal de Gestión Urbanística (RD 3288/1978, de 25 de agosto), que es de aplicación supletoria y que ya regulaba la cuestión. Establece que cuando la propiedad de la finca de origen se encuentra indivisa el porcentaje que sobre ella ostenta el condueño debe contabilizarse para determinar su legitimación al promover la gestión urbanística (véase al art. 157.3.II del RG de 1978). Reiterada jurisprudencia ha venido a acoger la aplicación supletoria de esta regla para dirimir exigencias análogas de las legislaciones autonómicas.

Y, en fin, el TRLOTUP/21 exige cierta participación relevante en la propiedad, como requisito para promover el Programa, pero lo exige en atención al “poder de disposición” que el promotor ostentará, tras la reparcelación, sobre la finca de resultado y ello de cara a poder edificarla. No se refiere al poder de disposición sobre la finca de origen (artículo 174.3 TRLOTUP/21: “para asegurar que edificará la parcela”). Como quiera que en esa reparcelación los proindivisos han de extinguirse, siempre que sea posible, al adjudicar las fincas de resultado (artículo 91 TRLOTUP/21) resulta indiferente, a estos efectos, que la participación en la propiedad de las fincas de origen se ostente en condominio o que se ostente en pleno dominio sobre porciones de suelo independientes, pues el derecho que ello confiere con vistas a obtener en la reparcelación la disposición y capacidad de edificar fincas de resultado es idéntico en ambos casos.

En caso de reparcelación horizontal, si excluyéramos al condueño de la facultad de promover el Programa nadie tendría tal facultad, ya que siempre se parte de un condominio inicial que aboca a uno final. De ahí la regla legal especial para los centros históricos que estipula la suficiencia de disponer de un 10 por cien “de la propiedad”, sin más matizaciones y sin excluir, por tanto, que ese porcentaje pueda venir referido a la cuota de participación en una propiedad indivisa.

Queda por aclarar, finalmente, que se entiende por “centro histórico delimitado”, noción que determina la aplicabilidad de la regla especial del 10 por cien de propiedad que acabamos de mencionar. La ley no ha querido especificar más la noción de “centro histórico delimitado” ni condicionar



su aplicación a una modalidad concreta de “delimitación” legal. Habremos de entender, pues, que está aludiendo a cualquier tipo de delimitación administrativamente aprobada, tanto si está contenida en el propio planeamiento urbanístico como si se delimitó mediante otro acto administrativo o reglamento dictado aplicando la legislación de patrimonio cultural u otra distinta regulación administrativa. En caso de delimitaciones superpuestas cualquiera que esté en vigor y sea oficial bastará para tener por cumplido el concepto de “centro histórico delimitado” respecto de los inmuebles que se hallen dentro de una de ellas.

A.4.5. Promoción y propiedad: la ejecución del Programa de Actuación Aislada

1. Modalidades de Actuación y de participación de los propietarios

Los Programas se gestionan preferentemente por reparcelación siendo la expropiación excepcional. Esta es una regla general aplicable también a los de Actuación Aislada según el tenor literal del art. 109 TRLOTUP/21.

Por tanto, los propietarios no-promotores del Programa podrán, por lo común, elegir libremente según sus intereses entre tres opciones para posicionarse ante el proceso de programación. i) Pueden autoexcluirse del mismo instando la compensación en metálico por el valor íntegro que tuviera su primitiva propiedad urbana. ii) Pueden optar por la retribución en especie sin contribuir financieramente a la construcción. iii) Pueden participar en la construcción o urbanización contribuyendo a financiarla en metálico en proporción directa a su cuota o participación originaria en la propiedad.

El promotor del PAA habrá de garantizar la totalidad de los costes necesarios para su ejecución, incluyendo indemnizaciones, gastos por derecho de realojo y obras de urbanización si hubieran de realizarse (artículo 175.b TRLOTUP/21). En la reparcelación horizontal posterior, si la hubiera, también garantizará, aunque después, los costes de la obra a realizar constitutiva de su retribución (más adelante se examina).

2. Tipos de reparcelación

La reparcelación podrá ser ordinaria u horizontal. Nada se opone a que el Programa divida el terreno adjudicando parcelas adyacentes. Lo que es distintivo del PAA no es que se constriña a una parcela de resultado única, sino que la previsión o contenido central del Programa sea la edificación/rehabilitación de, al menos, una de las parcelas que adjudique. Mención aparte requiere, sin duda, la institución de la reparcelación horizontal.



A.4.6. Reparcelación Horizontal

La reparcelación horizontal se regula en el artículo 101 TRLOTUP/21. Es aplicable tanto para la rehabilitación de un edificio (o varios a la vez) como para la edificación de un solar (o varios). Lo característico de ella es que las adjudicaciones a los propietarios no consisten en atribuirles parcelas independientes autónomamente edificables, sino locales o apartamentos en un condominio de propiedad horizontal. Esto plantea ciertas particularidades salvadas las cuales la reparcelación no se diferencia de la reparcelación ordinaria, cuyas reglas se aplican supletoriamente a las que regulan dichas especialidades.

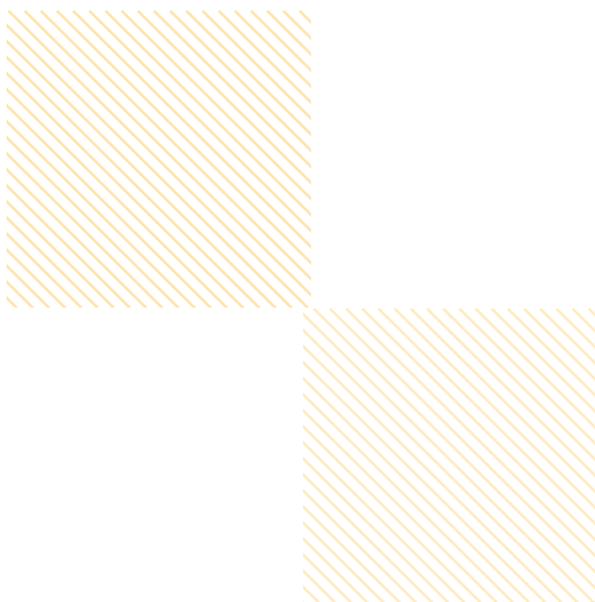
- 1.** La reparcelación horizontal requiere que se parta de un proyecto básico de obras y de una licencia que las autorice. Es preciso disponer de ello para poder otorgar escritura de obra nueva en construcción y de división horizontal que permita adjudicar, como lotes independientes bien definidos, los distintos apartamentos o locales.
- 2.** El PAA no requiere de proyecto básico de obras. La Ley se limita a exigir un anteproyecto de edificación o de rehabilitación (si es exigible proyecto de urbanización cuando sea necesario urbanizar algo). Por tanto la elaboración del Proyecto de edificación o rehabilitación será posterior a la aprobación del Programa el cual, para su tramitación, basta con que contemple un avance de la distribución de cargas y beneficios, con la información suficiente de la propuesta para que los propietarios puedan decidir su adhesión -o no- a la misma y sus preferencias sobre cómo participar en ella; así como la información suficiente para que la Administración pueda verificar y, en su caso corregir, el cabal cumplimiento del principio de justa distribución de beneficios y cargas.
- 3.** Una vez aprobado el Programa y en ejecución del mismo, su promotor deberá solicitar la licencia con proyecto básico. La tramitación de la misma puede ser simultánea a la reparcelación. Al aprobar ésta la Administración lo hace en presencia de una obra proyectada de edificación o rehabilitación lo bastante definida para enjuiciar la cabal ponderación y valoración de las adjudicaciones.
- 4.** Después de aprobada la reparcelación el promotor queda facultado, en virtud del acuerdo aprobatorio, para otorgar la escritura de declaración de obra nueva en construcción y de constitución de la propiedad horizontal, en la que las distintas dependencias sean adjudicadas a los diversos propietarios conforme al reparto aprobado por la Administración. Ello previos los trámites reparcelatorios usuales (que incluyen, entre otros, la información pública con posibilidad de formular alegaciones para todos los afectados).



- 5.** Por su aportación en obra el promotor puede obtener una parte proporcional en valor a la que ejecute, correspondiendo distribuir el resto entre los propietarios aportantes de suelo (entre los que es posible se halle también el propio promotor). Las proporcionalidades y equivalencias han de determinarse en el Programa aprobado o subsidiariamente, en la reparcelación que lo desarrolle.
- 6.** El Promotor debe afianzar ante la Administración y en beneficio de los propietarios el íntegro valor de la obra que se responsabiliza a ejecutar (artículo 101.2 TRLOTUP/21). La Ley no ha previsto expresamente la posibilidad alternativa de que la adjudicación que reciba el promotor en obra, a cambio de obra, quede sujeta a condición suspensiva hasta que por la Administración se declare cumplida su obligación (o resolutoria para cuando la declare incumplida). La aplicación analógica de las reglas de la reparcelación ordinaria apuntaría a esta segunda posibilidad. Lo que indudablemente no cabe (tampoco en la reparcelación ordinaria) es que las adjudicaciones percibidas por el promotor como “retribución” queden sin garantía, con cobertura de su íntegro valor, del buen cumplimiento de los compromisos que confieren el derecho a esas adjudicaciones. Esta concreta garantía debe presentarse antes de la inscripción del proyecto en el Registro de la Propiedad.
- 7.** En la reparcelación horizontal, el reparto se rige por los principios reparcelatorios de coincidencia y proximidad. Si su aplicación es imposible la adjudicación se corregirá con coeficientes de valoración objetiva o compensaciones en metálico (101.3).
- 8.** Los propietarios de edificios que la Actuación Aislada conserve como enclaves inalterados serán mantenidos en su propiedad sin perjuicio de la regularización de linderos y las compensaciones que procedan (101.6). Esta regla está concebida para Actuaciones que persigan la agrupación forzosa de fincas urbanas en centros históricos con la finalidad de funcionalizar edificios protegidos. Es un mecanismo para flexibilizar la operativa de este tipo de supuestos minorando los problemas que pueden llegar a plantear. Lo mismo sucede con la siguiente regla.
- 9.** Cuando la agrupación de inmuebles reporte especial beneficio para alguno de ellos, esta circunstancia se ponderará en la definición de derechos (101.4). Pensemos en el caso de agrupación de dos edificios históricos colindantes que recaen respectivamente a dos calles de distinto valor y que logran, mediante la Actuación programada, una comunicación pasante entre ambas. Se trata de ponderar la mayor renta de posición que aportan al conjunto algunos de los propietarios siempre atendiendo al respectivo valor relativo de sus propiedades originarias.



- 10.** De especial relevancia es la regla relativa a los residentes afectados que tendrán derecho, a su elección, al realojo o a una compensación económica equivalente al valor del alquiler del inmueble de su propiedad afectado por la Actuación. El PAA no está pensado para operar sobre edificios habitados con residentes, sino para solares o bien para edificios a rehabilitar integralmente (como edificios protegidos en situación de ruina legal). Ello no obsta que existan, con frecuencia, residentes de larga estancia, personas que han residido la mayor parte de su vida en el inmueble y que siguen viviendo en él cuando este llega a una fase crítica de su vida útil. La regla es exclusivamente de aplicación a los residentes que lo sean por título legal, no a ocupantes oportunistas. Constituye una cláusula de protección social insoslayable en este tipo de Actuaciones y que nos reconduce a la problemática del derecho de realojo, lo que excede del objeto estas líneas.
- 11.** Una vez concluida satisfactoriamente la obra nueva, terminada en condiciones de autorizar la ocupación del edificio, se podrá proceder a la liquidación definitiva del Programa.





B. DOCUMENTACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LOS PAA

B.1. Documentación del PAA

El Programa debe contener los siguientes documentos:

- 1.** *Alternativa Técnica:* que comprenderá un Anteproyecto de Edificación o Rehabilitación (como ya se mencionó); proyecto de urbanización si hubiese obras de urbanización. Estos documentos contendrán la delimitación del ámbito de Actuación afectado y una memoria de calidades de obras que describa los elementos significativos y relevantes que permitan determinar el coste de la Actuación. Esto es preciso para facilitar la toma de decisiones dirimentes de los términos en que el Programa puede ser aprobado y de las consecuentes obligaciones a las que quedará comprometido su “urbanizador”, “edificador” o “rehabilitador”
- 2.** Propuesta de Convenio Urbanístico a suscribir entre el adjudicatario del Programa y la Administración actuante con los contenidos típicos de compromisos, garantías y penalizaciones, identificando la forma de gestión.
- 3.** Proposición Jurídico-económica que contemple las relaciones promotor-propietario (acuerdos alcanzados y disposiciones relativas al modo de financiación y retribución de la promoción) con una estimación de la totalidad de los costes de la Actuación y, también, un avance de la equidistribución de beneficios cargas, y con propuesta del precio de adquisición del inmueble o propuesta del precio al que se ha de pagar o retribuir la tarea promotora en régimen de reparcelación.

B.2. Tramitación del PAA

Hay dos procedimientos previstos por el legislador para la tramitación de los PAA según se trate de gestión indirecta por concurso o en los demás casos.

El procedimiento general (cuando no hay concurso) es el previsto en el Capítulo III del Título III del Libro I del TRLOTUP/21, es decir, el propio de los Planes no sujetos al procedimiento ordinario de evaluación ambiental: información pública y simultáneos informes sectoriales por 45 días hábiles; nueva información pública por otros 20 días en caso de modificaciones sustanciales, esta vez circunscrita al debate de las mismas; y aprobación final plenaria municipal si procede.



Para el caso específico de Programas en régimen de “gestión indirecta” con selección en pública concurrencia del adjudicatario, la ley nos remite a la tramitación que, a estos mismos efectos, tiene prevista para los Programas de Actuación Integrada.

B.3. Los PAAs con modificación de planeamiento

Al igual que sus homólogos de las Actuaciones Integradas los PAA pueden formularse y tramitarse con la perspectiva de modificar el Plan vigente en algún aspecto. En este caso la modificación de planeamiento se integrará en la documentación de la Alternativa Técnica del PAA y la aprobación definitiva de éste quedará condicionada a la previa (o simultánea) aprobación de la modificación del Plan.

Este supuesto tiene especial relevancia en caso de PAA combinado con Actuaciones de Dotación como antes pusimos de manifiesto.

B.4. Caso especial de los PAA en caso de edificación o rehabilitación forzosa

B.4.1. Breve advertencia sobre los antecedentes históricos de esta institución

El TRLOTUP/21 supone un giro diametral respecto a la legislación histórica en esta materia y conviene reparar en ello para evitar incorrectas interpretaciones de la misma.

En derecho valenciano pre-TRLOTUP/21, tanto en la LRAU como en la LUV, el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar (que en adelante llamaremos abreviando como “REGISTRO MUNICIPAL”) no tenía carácter intrínsecamente sancionador. La inclusión de un inmueble en él procedía por causas objetivas similares a las que actualmente determinan la procedencia de Programar una Actuación Aislada y que antes ya hemos analizado. El caso más relevante era la declaración de ruina legal de un edificio catalogado (217.c LUV). De hecho, estaba prevista la inclusión voluntaria en el REGISTRO MUNICIPAL a iniciativa de los propietarios (217.d LUV). La inclusión en el REGISTRO MUNICIPAL suponía, ni más ni menos, que la sujeción del inmueble al régimen de Actuaciones programadas en vez del régimen de Actuaciones Aisladas no programadas.

La inclusión en el REGISTRO MUNICIPAL era algo perfectamente diferenciado de la declaración de incumplimiento de deberes por la propiedad, de manera que tal incumplimiento no era la causa de tal inclusión, ni ésta conllevaba como conse-



cuencia intrínseca medidas de carácter sancionador o minorativo de derechos para el propietario afectado. Si había incumplimiento había de hacerse una declaración expresa que no era necesaria en todos los casos (216 y 218 LUV),

La consecuencia de la inclusión de un inmueble en el REGISTRO MUNICIPAL era que cualquier propietario con legitimación suficiente podía promover un PAA (por remisión del 218 al 146 LUV). No cualquier tercero sino, el propietario con participación suficiente en la propiedad. Ese concurso, no obstante, quedaba abierto a la concurrencia de terceros (146 LUV) y se dirimía atendiendo a las mayores ventajas económicas propuestas por el adjudicatario seleccionado en beneficio de los propietarios llamados a colaborar con él. Tan solo aquellos propietarios respecto de quienes se hubiera nominalmente declarado su incumplimiento quedaban excluidos del derecho a promover el Programa y, no obstante, aún tenían la posibilidad de colaborar. Una exclusión que requería -no ya la inclusión en el REGISTRO MUNICIPAL- sino instruir un previo procedimiento sancionador tramitado con las especiales garantías legales que le son propias.

En otras palabras, el REGISTRO MUNICIPAL no era *per se* una institución represiva del incumplimiento de la propiedad, sino un cambio objetivo de régimen de no-programa a "posible programación", para "desatascar" situaciones de parálisis en el desarrollo del suelo Urbano, singularmente provocadas por falta de conciliación entre intereses contrapuestos de condueños o colindantes. Conflictos solventables mediante la reparcelación forzosa, incluso horizontal.

Este esquema funcional, diseñado por el legislador de 1994 y desarrollado con amplitud por el de 2005, tuvo escaso éxito práctico y en buena medida por la tendencia inercial de los operadores jurídicos a considerar el REGISTRO MUNICIPAL como una institución represiva del incumplimiento del "deber" de edificar (como sucedía con la vieja legislación estatal) en vez de considerarlo como una herramienta objetiva de cambio del régimen de Actuaciones Aisladas, para pasar del sistema de "licencia directa" a la fórmula de programa y reparcelación, incluso horizontal.

Ese régimen con el TRLOTUP/21 ha cambiado. Ahora el REGISTRO MUNICIPAL vuelve a su concepción pre-LRAU, propia de la antigua y tradicional legislación estatal. Salvo excepción fundada en un expediente de exoneración de culpas, el propietario del inmueble incluido en el REGISTRO MUNICIPAL ya no gozará de los beneficios de la reparcelación y ni aun así (ni, aunque se le exonere de culpa) podrá llegar a ser promotor de la Actuación programada.

Pero, paralelamente, la pertinencia de promover un PAA sin obras de urbanización ya no queda limitada a la inclusión del inmueble en el REGISTRO MUNICIPAL, sino que supuestos como el del edificio catalogado en ruina participan de tal posibilidad sin necesidad de declarar ningún tipo de "incumplimiento del deber de rehabilitar", por lo demás de imposible declaración en ese concreto supuesto porque excede el deber normal de la propiedad.



B.4.2. El nuevo régimen del PAA en el Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar

Por los motivos históricos que hemos explicado, el TRLOTUP/21 contempla los PAA derivados de la inclusión de un inmueble en el REGISTRO MUNICIPAL como un sub-tipo especial de PAA. Un caso particular distinto del general y con especificidades propias. Lo peculiar de este caso no es que conlleve obras de edificación y rehabilitación sin obras de urbanización -esta es la norma general de los PAA- sino que el procedimiento de programación tiene su base en el incumplimiento declarado de la propiedad de sus obligaciones urbanísticas previo expediente de naturaleza sancionadora instruido contradictoriamente al efecto y con consecuencias siempre restrictivas de los derechos del propietario quien, como mínimo, pierde de la posibilidad de ser adjudicatario o promover el PAA y, a veces, incluso experimenta la pérdida parcial de su aprovechamiento urbanístico.

Este régimen de naturaleza sancionadora y excluyente de la participación del propietario es claramente incompatible con la lógica de la reparcelación y con la legitimación basada en disponer de un mínimo de propiedad relevante como requisito para promover el PAA. Esa lógica y esa legitimación presiden en régimen general regulatorio de los PAA en el TRLOTUP/21. Por tanto, cuando hablamos del REGISTRO MUNICIPAL estamos, como es obvio, ante un caso especial.

Estos PAAs de REGISTRO MUNICIPAL se regulan en los artículos 196 y ss. TRLOTUP/21. En esencia se trata de una alternativa al régimen opcional de venta forzosa que se deriva también de la inclusión en el REGISTRO MUNICIPAL. De modo que, una vez declarado el incumplimiento del propietario, con mayor o menor grado de culpa, el inmueble puede ser objeto de dos diversos destinos. O bien se vende en pública subasta y el nuevo dueño queda emplazado a edificar o rehabilitar, o bien se tramita un PAA de gestión indirecta y el adjudicatario seleccionado en concurso será el responsable de la edificación o rehabilitación.

La principal diferencia operativa respecto a los PAA ordinarios estriba en que no es un instrumento disponible a la iniciativa de los propietarios afectados, ni siquiera es de inmediata utilidad para el sector privado. Téngase presente que para poder formular un PAA de este tipo especial su promotor necesita que la Administración *ex officio* haya cumplimentado dos procedimientos administrativos previos y consecutivos: la declaración de incumplimiento de la propiedad y la posterior aprobación de bases especiales para la convocatoria de concurso público de programación. Es posible que, puestos a excluir a la propiedad originaria del inmueble de su desarrollo urbano, quizá la venta forzosa en subasta y con expropiación del bien en beneficio del adjudicatario presenta, a veces, indudables ventajas respecto al PAA.



B.4. Reflexión Final

En su origen histórico el PAA fue una alternativa introducida por el ordenamiento valenciano para remediar situaciones de parálisis en el desarrollo y evolución urbana. Su idea era dar un enfoque alternativo a estos problemas partiendo de un diagnóstico distinto y un remedio diferente al que ofrecía la legislación tradicional estatal. En vez de diagnosticar el problema como un “incumplimiento” de la propiedad se partía de la premisa de que solía haber razones objetivas que provocaban el problema a resolver (como la ruina de un edificio catalogado, un pleito que impide dividir una herencia o un cable de media tensión que encarece la construcción de un solar que sobrevuela).

La solución de estos problemas no venía dando castigo al “incumplidor” sino posibilitando la sustitución de la propiedad por un promotor seleccionado en concurso público -abierto, pero con ventajas de participación para la propiedad- entendiendo que ésta suele ser víctima, más que culpable, de la anomalía de un solar o un edificio abandonados.

Este nuevo enfoque se instrumentó por la vía de tradicional del Registro de Solares (que significativamente se redesignó con el añadido de “y edificios a rehabilitar”, en el entendido de que este sería el supuesto más relevante). Montar el régimen de los PAA sobre el REGISTRO MUNICIPAL no era capricho, sino un imperativo de la legislación básica estatal entonces vigente (Texto Refundido de 1992, más tarde anulado) que no dejaba otra alternativa. Igualmente, constrictiva, aunque mucho más breve, era la legislación básica estatal de 1997. La Ley de Suelo de 2007 (con textos refundidos de 2008 y 2015) instauró un marco normativo estatal que ofreció un margen de maniobra más amplio para el legislador autonómico del que habían tenido a su disposición los legisladores valencianos de 1994 y 2005.

De ahí que la actual regulación de los PAA haya pasado a independizarse, en buena medida, de la tradición del REGISTRO MUNICIPAL y pueda ser contemplada con una nueva perspectiva. Mientras que en la LUV los PAA “sin urbanización” pasaban siempre por el REGISTRO MUNICIPAL, es obvio que ahora no es así. A la vez que los PAA que arrancan de dicho REGISTRO MUNICIPAL presentan ahora especialidades restrictivas para la iniciativa privada y la participación de los propietarios dado el carácter netamente sancionador que se atribuye al Registro, diferenciándose así dos regímenes distintos para los PAA dotándolos de una perspectiva más amplia y flexible, a la vez que se regula más detalladamente la reparcelación horizontal.



C. ALGUNOS EJEMPLOS

- 1.** El caso más sencillo es cuando los propietarios se desinteresan de la ejecución del Plan y la Administración impone el régimen de edificación o rehabilitación forzosas (artículos 186 y ss. TRLOTUP/21). Esto sucede cuando el derecho a edificar o rehabilitar, de ser un mero deber genérico y potencial para todos los propietarios, se convierte en obligación concreta, que es objeto de individualización mediante órdenes que la Administración dirige a unos propietarios determinados. Pero no es el único caso ni el más frecuente, ya que sólo tiene lugar cuando se produce un especialísimo retraso en el ejercicio de derecho a edificar y dándose, además, la circunstancia de que dicho retraso es enteramente imputable a la culpa de los particulares al no haber motivos objetivos que les impidan ejercerlo.
- 2.** Puede ocurrir que haya obras de urbanización pública pendientes de ejecución. En Actuaciones Aisladas esto podría suceder tratándose de obras de enganche o acometida a las redes generales o de mero complemento menor de la urbanización ya existente. Suelen ser obras de magnitud ínfima (si fueran más relevantes procedería una Actuación Integrada). Obras de tan escasa entidad que el Plan haya permitido ejecutarlas, en principio, mediante Actuación Aislada, sin delimitar Unidades de Ejecución. Pero la falta de consenso entre todos los afectados u otras causas pueden obstaculizar la viabilidad de dichas obras. Siendo obras públicas, su ejecución perentoria justifica la imposición de una previa programación y reparcelación para distribuir las cargas y beneficios, y asegurar así la ejecución de la obra pública. Recordemos que si bien la urbanización no es el objeto primordial de las Actuaciones Aisladas (lo es la edificación/rehabilitación) puede no obstante cumplir en ellas una función complementaria.
- 3.** Otro caso: cuando está pendiente de cumplirse la obligación de ceder algún tramo complementario de vial, ya sea urbanizado o no, de los que integran el espacio preciso para dotar de la condición de solar a la parcela que se pretende edificar. El vial ha de pasar a ser propiedad pública y ello, a falta de cesión voluntaria, exige el Programa.
- 4.** De modo análogo puede ocurrir que se haga necesaria una regularización de linderos para que una parcela y su colindante se ajusten geométricamente al plan y devengan, ambas, edificables. Si no hay pleno acuerdo sobre cómo regularizar entre todos los propietarios afectados habrá que ordenar la situación vía programa y reparcelación.

Hay otros casos particularmente interesantes que se producen respecto a Actuaciones de rehabilitación de edificios catalogados antes examinados.



D. PREGUNTAS FRECUENTES (FAQs)

1. ¿Es posible un Programa de Actuación Aislada que incluya más de una parcela?

Totalmente posible. Es frecuente la utilización de la figura para realizar cesiones de viales y normalizar linderos conforme al Plan a fin de conceder licencia de obras.

2. ¿Cómo consecuencia del PAA pueden adjudicarse en reparcelación varias parcelas?

No existe impedimento legal alguno para ello.

3. ¿Cuál es el ámbito máximo que diferencia un PAA de un PAI? ¿Cuál es el número máximo de parcelas que puede comprender el PAA?

La diferencia entre el PAA y el PAI no está en el número de parcelas, sino en que el primero tiene por objeto a la rehabilitación/edificación mientras el segundo tiene como objeto primario la urbanización. Cuando se trata de urbanizar manzanas completas es necesario hacerlo mediante Actuaciones Integradas y PAI (excepcionalmente se exonera de ello a pequeños municipios para completar su trama urbana).

4. ¿Puede aprobarse un PAA que incluya dos solares enfrentados y separados por un vial?

Sí. El caso se daría para urbanizar el trozo de vial que separase los dos solares si el PAA se tramitara con motivo de la edificación de uno de ellos, bien entendido que fuese técnicamente viable urbanizar ese trozo de vial de forma "Aislada" sin incluir la manzana completa.

5. ¿Puede desarrollarse un PAA que incluya todas las parcelas de un mismo paramento de manzana y el tramo completo de calle colindante?

Sí, no habría impedimento legal, salvo que la conexión de la urbanización al resto de la ciudad exija una englobar terrenos adicionales por manzanas completas. En el caso límite de urbanización parcial de una manzana la pertinencia de la Actuación Aislada o Integrada depende de la viabilidad técnica de urbanizar de forma Aislada el vial adyacente a las parcelas que se van a edificar.



6. ¿Es exigible un Programa de Actuación Aislada para autorizar una licencia que los propietarios afectados están unánimemente conformes en desarrollar?

No. No tendría sentido.

7. ¿El programa de Actuación Aislada debe acompañar proyecto de edificación?

Puede, pero no necesariamente tiene que ir acompañado de "proyecto". Puede tramitarse/aprobarse con un simple anteproyecto. Tampoco ha de ser siempre de edificación, sino que podría ser un proyecto de rehabilitación si ese fuese el objeto del PAA.

8. ¿Puede tramitarse un PAA junto con una modificación puntual del Plan de Ordenación Pormenorizada?

Sí. Está expresamente previsto por la Ley.

9. ¿Puede tramitarse el PAA para el desarrollo de una Actuación de Dotación?

Así es. Ello si está previsto en el Plan o si el PAA se tramita junto a una modificación del Plan que así lo prevé.

10. ¿Puede desarrollarse un PAA para la rehabilitación de un edificio si el inmueble no está incluido en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar?

Es perfectamente posible y es procedente si hay un interés público en presencia cuya satisfacción no pueda asegurarse mediante la concesión de licencia directa.

En particular procede si la rehabilitación excede el deber normal de conservación por tratarse de edificio catalogado, pero en situación de ruina económica.

También procedería, por ejemplo, si el PAA se acompaña de una modificación de planeamiento que conlleve una Actuación de dotación puesto que su desarrollo excede los deberes ordinarios de la propiedad y puede estar justificado asegurar, por interés público, la efectiva ejecución de la Actuación antes (o al tiempo) de aprobar la modificación de Plan.



11. ¿Sería obligatoria la tramitación del PAA en los casos mencionados en la pregunta anterior?

Sólo si sus objetivos de interés público no pudiesen perfeccionarse mediante acuerdo o convenio amigable entre la Administración y todos los propietarios afectados. Si existiese ese acuerdo unánime, la reparcelación forzosa derivada del PAA sería innecesaria y éste, en consecuencia, también sería innecesario al haber acuerdo sobre cómo alcanzar la justa distribución de beneficios y cargas de la Actuación Aislada.

12. ¿En el caso del apartado anterior, la tramitación y condiciones serían las mismas que si el edificio a rehabilitar hubiese sido incluido en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar (REGISTRO MUNICIPAL)?

No. Si el edificio está incluido en el REGISTRO MUNICIPAL los propietarios no pueden ser promotores del PAA en cambio sí lo pueden ser si el edificio no está incluido en el Registro citado.

13. ¿El PAA es obligatorio cuando se trata de terrenos incluidos en REGISTRO MUNICIPAL?

No puesto que, en este caso, cabría como alternativa al PAA el régimen de venta forzosa.

14. ¿Quién tiene derecho a promover el PAA cuando no se trata de inmueble incluido en el Registro?

En centros históricos delimitados quien ostente un 10% o más de la propiedad afectada. En los demás casos quien tenga propiedad suficiente para ser adjudicatario de parcela edificable tras la reparcelación.

15. ¿En el cómputo de las cuotas de propiedad especificadas en la pregunta anterior como se cuentan las cuotas de proindiviso en la propiedad inicial?

Por el porcentaje que corresponda a dicha cuota en proporción a la propiedad total del terreno. Por ejemplo, si hay dos fincas iniciales de igual superficie y un propietario es condueño de la mitad de una de ellas le correspondería un cuarto del total a la hora de aplicar las reglas antes indicadas.



CAPÍTULO 3
LAS ACTUACIONES
DE DOTACIÓN



LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

A. ¿QUÉ SON LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN?

A.1. Definición y consideraciones generales

Son Actuaciones de transformación urbanística (artículo 7.1.b) del TRLS/15 y 73.3 y 74.1.b) del TRLLOTUP/21) que traen causa de una alteración del aprovechamiento urbanístico asignado por el planeamiento anterior (aumento de la edificabilidad, cambio de uso o mayor densidad), producida en el proceso de revisión o de una modificación del planeamiento vigente, aplicado a una o varias parcelas Aisladas de suelo Urbano-urbanizado (solares o cuasisolares), y que tienen por finalidad garantizar un equilibrio entre el incremento de aprovechamiento anterior y las dotaciones públicas que dicho incremento genera.

Obviamente, las Actuaciones de Dotación al aplicarse a parcelas concretas individuales, operan en el régimen de Actuaciones Aisladas y, por tanto, no requieren la reforma o renovación completa de la urbanización del ámbito espacial en que se ubican, pue si así fuera, correspondería su desarrollo mediante Actuaciones de Reforma o Renovación urbanas (artículo 7.1.a).2) del TRLS/15) y 73.1 y 74.1.a).2º) del TRLLOTUP/21) del en régimen de Actuaciones Integradas.

Por otro lado, la incorporación como regulación básica en la legislación estatal, TRLS/15, y de su desarrollo en la valenciana, TRLLOTUP/21, vinieron a suprimir, de una vez por todas, la lamentable interpretación que posibilitaba el artículo 14 de la anterior Ley estatal del Suelo 6/1998, cuando consideraba que un suelo Urbano “ya urbanizado”, es decir, que hubiera alcanzado la condición de solar (o le faltara para ello algún servicio complementario, “cuasisolar”) ya disponía ad infinitum de la consideración jurídico-urbanística de suelo “consolidado por la urbanización” y como consecuencia de esa falsa categorización, aunque se modificase su situación urbanística, se encontraba libre de la cesión de suelo dotacional o del deber de participación pública en las plusvalías derivados del proceso de ejecución del Plan.

Consecuentemente, a partir de la entrada en vigor de las Actuaciones de Dotación aquellas parcelas de suelo Urbano a las que el nuevo planeamiento les atribuya un aprovechamiento adicional sobre el anterior y sobre la base de la aplicación obligada del principio general del Urbanismo español de Reparto de Beneficios y Cargas, previa o simultáneamente a la solicitud de la preceptiva licencia de obras tie-





nen la obligación de asumir la carga de cesión de la parte proporcional de suelos dotacionales y el deber de aceptar la patrimonialización por la Administración de parte de aprovechamiento lucrativo atribuido por el nuevo plan, carga y deber cuantificados en función del incremento adicional de aprovechamiento adicional otorgado.

Obviamente, si esta carga y este deber no fueran asumidos por los propietarios “receptores” del incremento de aprovechamiento que los genera, tal como ocurría antes de la promulgación de las Actuaciones de Dotación, se estaría vulnerando el principio general de Reparto de Cargas y Beneficios y lo que es más grave, se estaría “patrimonializando el beneficio y socializando la carga”.

Pero además, este espurio proceder generaría (y aun genera en tanto no se adapte el planeamiento a la nueva regulación) otra consecuencia enormemente negativa para las arcas públicas, pues al tenerse vedado el procedimiento de obtención pública gratuita de los suelos Dotacionales por aplicación de las técnicas de compensación mediante entrega de aprovechamiento, solo se dispone del procedimiento de expropiación para ejercitar el derecho de propiedad, la denominada “expropiación rogada”, lo que viene produciendo gravísimos quebrantos en las Haciendas Locales que, en caso de no corregirse rápidamente, acabarán generando, si no lo han hecho ya, niveles de deuda municipal aún más dramáticos e insostenibles que los que actualmente presentan muchos Ayuntamientos.

Afortunadamente, los vigentes TRLS/15 y el TRL0TUP/21 vienen a reconducir a la racionalidad y al ordenamiento jurídico vigente la gestión en el suelo Urbano-urbanizado.

A.2. Disposiciones legislativas aplicables

El artículo 7.1.b) del TRLS/15 establece:

“b) Las Actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste”.

Con respecto a los deberes que comportan las Actuaciones de Dotación, el artículo 18.2 del TRLS/15 establece:

“2. Cuando se trate de las Actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 7.1.b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:



“a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la Actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia Actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a Actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

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 26.4, 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”.

Asimismo, el TRLOTUP/21, en las letras b), c) y d) del apartado 4 del artículo 36 establece:

“b) En parcelas urbanas o solares, el índice de edificabilidad neta residencial de la parcela no podrá superar en más de un 50 % el índice de edificabilidad neta residencial medio de las parcelas urbanas o solares ubicados en la subzona de ordenación o del área homogénea correspondiente.

c) En los supuestos previstos en las dos letras anteriores, la densidad de viviendas resultante no podrá superar en más de un 50 % la densidad de viviendas media del ámbito de referencia utilizado, con el límite del duplo de la establecida en el apartado 3 de este artículo.

d) El incremento de suelo dotacional público que exija un incremento de edificabilidad se determinará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.3 de esta ley y en su anexo IV en lo relativo al cálculo del estándar dotacional global, y con carácter general se realizará en función de las necesidades del entorno con zonas verdes o equipamientos públicos en la proporción adecuada para atender las necesidades de la nueva ordenación.

Asimismo, el artículo 36.5 del TRLOTUP/21 también regula un procedimiento análogo para los suelos de uso terciario o industrial.



Por otro lado, el artículo 67.3 del TRLOTUP/21 establece:

“3. Las nuevas soluciones propuestas deberán mantener el equilibrio del planeamiento vigente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, suplementando, en su caso, la red primaria y la red secundaria de dotaciones, de forma que cumplan con los criterios de calidad, capacidad e idoneidad exigidos según el anexo IV de esta ley.

No será necesario suplementar la supresión, total o parcial, de aquellos usos que, aun estando calificados por el planeamiento vigente como equipamiento público, el uso público implantado en su día no responda hoy a la prestación de servicios públicos. Las superficies destinadas a dichos usos no serán computables para el cálculo del estándar dotacional global.

A los efectos de verificar mantenimiento del equilibrio preexistente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, así como el mantenimiento del estándar global dotacional, únicamente se considerarán las zonas verdes calificadas en el planeamiento vigente que cumplan las condiciones funcionales y de calidad exigidos para ellas en el anexo IV de esta ley. Se exceptúan de esta regla general los supuestos de incremento de edificabilidad en suelo urbano regulados en el artículo 36”.

Finalmente, el artículo 82.1.b) del TRLOTUP/21 regula:

“b) En parcelas de suelo urbano incluidas en unidades de ejecución delimitadas con destino a su renovación global, así como también en ámbitos delimitados para llevar a cabo operaciones de reforma interior y en parcelas individuales sometidas al régimen de Actuaciones Aisladas que tengan atribuido un incremento de aprovechamiento con respecto del otorgado por el planeamiento anterior, será de aplicación, con carácter general, el 10 % de dicho incremento que, excepcionalmente, podrá reducirse para el caso de Actuaciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de rentabilidad económica sensiblemente inferior hasta un 5 %, o incrementarse hasta el 20 % si la rentabilidad resultante de la memoria de viabilidad económica correspondiente a cada una de estas Actuaciones con relación a las rentabilidades resultantes de otras Actuaciones de la misma área urbana homogénea es sensiblemente superior”.

Por lo tanto, quedan así suprimidas las espurias concepciones que afectaban a la gestión del suelo Urbano-urbanizado, procediéndose a recuperar, al fin, la coherencia aplicativa del principio de Reparto de Cargas y Beneficios en el suelo Urbano y a garantizar un desarrollo de la ciudad sin déficits dotacionales y una participación pública en las plusvalías acorde al mandato constitucional establecido en su artículo 47.



A.3. Aplicaciones complementarias de las Actuaciones de Dotación a la gestión del suelo Urbano “heredado”

De las características y virtualidades expresadas en los dos apartados anteriores se deducen aplicaciones adicionales y complementarias a la principal y primigenia (provisión de suelos Dotacionales derivadas de la atribución de un incremento de aprovechamiento) que las Actuaciones de Dotación ofrecen para facilitar y dar respuestas solventes a varias “cuestiones urbanas” tan trascendentales y comunes en los planeamientos actuales y vigentes derivados del sistema anterior, como son:

- 1.** Provisión de un incremento de aprovechamiento atribuible a una parcela edificable que pudiera admitirlo urbanísticamente para compensar los derechos edificables de unas parcelas Dotacionales Aisladas cuya obtención pública según el “planeamiento heredado” sólo fuera posible mediante la aplicación de la expropiación forzosa,
- 2.** Análogo procedimiento al anterior para reconducir a una razonable viabilidad económica aquellos casos establecidos por el planeamiento anterior para los cuales los costes correspondientes a las cargas atribuidas a una parcela concreta superasen ampliamente los beneficios derivados del aprovechamiento otorgado por el Plan, lo que los convierte en Actuaciones deficitarias que nunca se desarrollarán si no se conducen mediante la constitución de una Actuación de Dotación ex novo.

En ambos casos, tal como se ha señalado en el apartado A.2 anterior, procede establecer las siguientes restricciones jurídico-urbanísticas derivadas de la adopción del incremento de aprovechamiento y que se requieren para poder constituir, ex novo, una Actuación de Dotación:

- 1.** en parcelas de uso residencial (artículo 36.4.b) TRLOTUP/21), fijación como límite máximo de aprovechamiento de un Índice de Edificabilidad Neta que no supere el 50 % del medio existente en el Ámbito Espacial Homogéneo (ver ordinal 1º) del apartado 3.1.1 siguiente),
- 2.** en parcelas de uso terciario o industrial (artículo 36.5 TRLOTUP/21), fijación como límite máximo de aprovechamiento de un Índice de Edificabilidad Neta que no supere el duplo del medio existente en las parcelas calificadas con estos usos en el Ámbito Espacial Homogéneo (ver ordinal 1º) del apartado 3.1.1 siguiente).
- 3.** justificación de la racionalidad en el reparto de cargas y beneficios derivados del incremento de aprovechamiento atribuido en la preceptiva memoria de viabilidad económica (artículo 82.1.b) del TRLOTUP/21) y adecuación e integración racional y el paisaje de la ordenación urbana y tipologías edificatorias en las que se localiza la parcela con la nueva edificabilidad (artículo 36.4 y 5 TRLOTUP/21).



B. CÓMO SE TRAMITAN LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

B.1. Determinación de la carga de cesión de suelo dotacional y del deber de porcentaje público de plusvalías derivado del incremento de aprovechamiento atribuido

Tal como ya se ha comentado, el incremento de aprovechamiento atribuido por el nuevo planeamiento a parcelas concretas en suelo Urbano, bien por aumento de la edificabilidad anteriormente otorgada, bien por cambio de uso por otro de mayor rentabilidad o por aumento de la densidad edificatoria, circunstancias que determinan la constitución de una Actuación de Dotación, comporta la generación de una carga y un deber sobre la base de la obligada aplicación del Principio de Reparto de Cargas y Beneficios y del de Participación Pública en las Plusvalías, principios básicos y fundacionales del Sistema Urbanístico Español.

B.1.1. Determinación de la reserva de suelo dotacional (RD)

1. PROCEDIMIENTO PARA LA CUANTIFICACIÓN SUPERFICIAL DE LA RESERVA DE SUELO DOTACIONA (RD)

La determinación de la RD en el TR/LOTUP/21 se cuantifica en la ratio resultante de dividir la superficie de suelo dotacional público y el aprovechamiento lucrativo establecidos en el planeamiento urbanístico vigente (artículo 67.3 TRLOTUP/21), tomando como referencia espacial para su cálculo una Área Espacial Homogénea (artículo 37.1.a) del TRLS/15) en la que se estén estableciendo las Actuaciones de Dotación, área que debe corresponder al "ámbito de la Actuación" (apartado III.1 del Anexo IV del TR/LOTUP/21), ámbito que por lógica urbanística debe comprender, como mínimo, un conjunto significativo de manzanas contiguas a la parcela objeto de Actuación que dispongan de usos y tipologías análogas y, como máximo, la delimitación de la Subzona en la que se encuentre inserta la parcela (artículo 35.1.c) del TRLOTUP/21).



La determinación, por tanto, de la RD se calculará por la siguiente expresión:

$$RD (m^2s/m^2t) = SD m^2s / EB m^2t$$

definiéndose SD y EB:

- SD: la superficie total (m²s) de las dotaciones de uso y dominio público, sin considerar el viario, establecidas en el planeamiento que se está modificando o revisando, se encuentren obtenidas o no.
- EB: superficie total edificable (m²t) establecida por el planeamiento que se está modificando o revisando, sea cual fuere la superficie edificada y preexistente realmente materializada.

Procede reseñar en este punto que la reserva de suelo dotacional, RD, no resulta obligado establecerla con porcentajes fijos de usos dotacionales concretos, sino que podrá destinarse la reserva total bien a Zonas Verdes, bien a Equipamientos públicos, determinada en función de las necesidades de servicio público existentes en el ámbito concreto, debiendo motivarse, obviamente, en la Memoria Justificativa de la Actuación de Dotación concreta (artículo 36.4.d) de TRLOTUP/21).

Finalmente, procederá la aplicación de la RD determinado para el ámbito concreto a aquella parcela o parcelas individualizadas sometidas a una Actuación de Dotación de acuerdo al siguiente procedimiento:

En cada Parcela Pi en la que el Plan le hubiera atribuido un incremento de aprovechamiento materializable en m²t -Inc Pi-, la Cuota Dotacional que le correspondería a dicha parcela (Cpi) será:

$$Cpi (m^2s) = RD (m^2s/m^2t) \times Inc. Pi (m^2t).$$

2. PROCEDIMIENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DE LA CARGA CORRESPONDIENTE A LA CESIÓN DE LA RESERVA DE SUELO DOTACIONAL (RD).

El levantamiento de la carga derivada de la entrega de suelo dotacional proporcional al incremento de aprovechamiento atribuido, en virtud de la regulación establecida en el artículo 18.2.b) del TRLS/15 y los apartados 4 a 7 del artículo 36 del TRLOTUP/21, podrá realizarse aplicando una de éstas tres modalidades:

- a). mediante Reparcelación Voluntaria y Discontinua (conocida en el metalenguaje técnico como Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico -TAUs-, tal como las definió a finales de los años 70 del pasado siglo su malogrado





creador Javier García Bellido)¹, operación jurídico-urbanística que comporta la entrega de Cpi (m²s) a la Administración del uso dotacional (uso público para Zonas Verdes o Equipamientos) en función del acuerdo que puedan alcanzar entre el titular de la parcela edificable y el de la parcela dotacional (de ahí la definición de “reparcelación voluntaria”), parcelas que normalmente estarán localizadas en el ámbito concreto, pero en ubicación diferente a la parcela edificable (de ahí la definición de “reparcelación discontinua”), cesión de suelo realizada previa o simultáneamente a la obtención de licencia solicitada para patrimonializar el Inc. Pi (m²t) atribuido,

- b). mediante Compensación Económica (CE) a entregar a la Administración por valor equivalente al de tasación correspondiente a los suelos dotacionales, tasación determinada, obviamente, según el régimen de Valoración vigente establecido en el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de las Ley de Suelo (en adelante RVLS), cantidad que en virtud de lo establecido en el artículo 18.2.b) del TRLS/15 y en el 36.7 del TRLUP/21, habrá que ingresar en los Patrimonios Públicos de Suelo con destino a la obtención de los suelos dotacionales a los que sustituye, o a la mejora de la calidad urbana de los suelos Dotacionales existentes.

En este sentido, debemos señalar la conveniencia de aplicar la Compensación Económica frente a la Reparcelación Voluntaria y Discontinua, y ello por las siguientes razones:

- b).1. Evitar la posibilidad indeseable de generación de eventuales oligopolios de oferta que pudieran imponer condiciones especulativas a los titulares de las parcelas edificables que necesitaran de ellos para patrimonializar los incrementos de aprovechamiento que el Plan les hubiera atribuido.
- b).2. Permitir que el Ayuntamiento pueda desarrollar una política de suelo dotacional concreta y planificada en función de las demandas sociales, pues cuando disponga de un agregado suficiente de recursos económicos procederá a expropiar aquellas parcelas dotacionales destinadas a un uso concreto que su política urbanística les aconsejara, evitando la recepción de “trozos” parciales de suelo destinado a un uso dotacional sin llegar a obtener, en tiempo oportuno, una parcela completa para un uso determinado, circunstancia derivada obligadamente de la voluntariedad que comporta la reparcelación voluntaria.

¹ Conviene recordar que el procedimiento de reparto de cargas y beneficios en suelo Urbano mediante la Reparcelación Voluntaria y Discontinua (las TAU) fue validada con todos los pronunciamientos favorables por la Sala 4ª del Tribunal Supremo en Sentencia de 22/junio/1981, siendo Eduardo García de Enterría el letrado defensor del Ayuntamiento de Ibi (Alicante) en el recurso del que trae causa.



- b).3. Finalmente, confiere al procedimiento de una agilidad y flexibilidad enormes, pues el mismo se culmina con el abono por el titular de la parcela edificable que disponga de un incremento de aprovechamiento de la Compensación Económica equivalente al valor de la Cuota Dotacional que tuviera que satisfacer, sin tener que “buscar” a propietarios de suelo dotacional que accedieran a asociarse con él para satisfacer la carga que comporta la Actuación de Dotación concreta².
- c). Cuando en virtud de lo regulado en el artículo 18.2.b) del TRLS/15 y 36.7 del TRLUTUP/21 no sea posible la materialización física de la cesión del suelo dotacional en la propia parcela constitutiva de la Actuación de Dotación, podrá satisfacerse el levantamiento de la carga mediante entrega de superficie edificada con destino a un Equipamiento público y de valor equivalente al suelo dotacional correspondiente, constituyéndose un Complejo Inmobiliario de carácter urbanístico entre la edificación dotacional de uso y dominio público y la edificabilidad privativa de carácter patrimonial correspondiente a la parcela edificable, en los términos establecidos en los artículos 18.2.b) y 26.5 del TRLS/15 y artículos 36.7, 107 y apartado 3 del ANEXO XIII del TRLUTUP/21. Sobre este tema, nos remitimos a la detallada explicación que se realiza en el próximo Capítulo 4, en aras de evitar reiteraciones impropias.

3. DETERMINACIÓN DE LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA CORRESPONDIENTE AL SUELO DOTACIONAL

Para poder valorar económicamente el suelo dotacional, resulta necesario disponer de un “aprovechamiento virtual” sobre el que aplicar el valor de repercusión del suelo (en adelante VRS) correspondiente al uso mayoritario correspondiente al ámbito espacial concreto.

Para ello, procede acudir al artículo 37.1.a) del TRLS/15 que define lo siguiente:

“si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se le atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido”.

² Las primeras aplicaciones de estas compensaciones como modalidad alternativa de las TAUs se llevaron a cabo en los municipios de Ibi y Petrer (Alicante) a principios de la década de los 90 pasada, habiendo sido asumidos pacíficamente como una práctica urbanística más por el sector inmobiliario local, tal como lo expresa con gran lucidez el exarquitecto municipal de Petrer, Jesús Quesada Polo.



En este punto, procede exponer que el “ámbito espacial homogéneo” (en adelante AEH) a considerar para el cálculo de la “edificabilidad media del uso mayoritario” (“aprovechamiento urbanístico”, en terminología jurídico-urbanística) aplicable a la parcela dotacional se corresponde con la señalada en el ordinal 1º) del apartado B.1.1 anterior.

En consecuencia, procede aplicar la fórmula establecida en el artículo 21 del RVLS para esta finalidad, es decir:

$$AU = \frac{\sum \frac{E_i \times S_i \times VRS_i}{VRS_r}}{SA - SD}$$

en la cual, cada sigla corresponde a:

- **AU**= Aprovechamiento Medio del AEH, en uas/m²s.
- **E_i** = Edificabilidad unitaria atribuida a cada parcela “i” del AEH, en m²t/m²s.
- **S_i** = Superficie de cada Parcela “i” Integrada en el AEH, en m²s.
- **VRS_i** = Valor de Repercusión del Suelo correspondiente al uso atribuido a cada Parcela “i”, en €/m²t, determinado en un riguroso Estudio de Mercado.
- **VRS_r** = Valor Repercusión del Suelo del Uso Característico del AEH, en €/m²t.
- **VRS_i/VRS_r** = Coeficiente Corrector, de Ponderación o de Homogeneización (calculado en función de los VRS_i), en uas/m²t.
- **SA** = Superficie del AEH, en m²s.
- **SD** = Superficie de suelo Dotacional existente afectado a su destino, en m²s.

Por lo tanto, el valor de la Compensación Económica (CE) se determinará de acuerdo a la siguiente expresión matemática:

$$CE (\text{€}) = C_{pi} (\text{m}^2\text{s}) \times AU (\text{uas/m}^2\text{s}) \times VRS (\text{€/uas})$$



B.1.2. Determinación del Porcentaje Público de Plusvalías (PPV)

1. PROCEDIMIENTO PARA LA CUANTIFICACIÓN DEL PPV

Procede determinar el Porcentaje Público de Plusvalías, PPV, que le corresponde a la Administración por el incremento de aprovechamiento atribuido a la Actuación de Dotación y que el artículo 82.1.b) del TR/LOTUP/21 establece en la horquilla 5%-20% del incremento de aprovechamiento atribuido (para lo cual debemos transformar el IncPi en m²t en uas mediante la aplicación de los correspondientes Coeficientes Correctores, de Ponderación o de Homogeneización), lo que significa que el porcentaje de aprovechamiento público, P %, se determina de acuerdo a la siguiente expresión:

$$\text{PPV (uas)} = \text{P \%} \times \text{Inc. Pi (uas)}.$$

2. PROCEDIMIENTO PARA LA SATISFACCIÓN DEL DEBER DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS PLUSVALÍAS

La satisfacción del deber derivado de la entrega de suelo urbanizado para materializar el P % de aprovechamiento que le corresponde a la Administración en virtud del principio de participación pública en las plusvalías, podrá realizarse análogamente al procedimiento analizado para la cesión de suelo Dotacional, aplicando una de éstas tres modalidades:

- a). mediante Reparcelación Discontinua y Voluntaria procediendo a la entrega del suelo (previa o simultánea a la licencia de edificación) de una parcela urbanizada calificada para la construcción de Vivienda de Protección Pública (VPP) y capaz para materializar la siguiente edificabilidad (E.VPP):

$$\text{E. VPP(m}^2\text{t)} \equiv \text{P \%} \times \text{Inc. Pi(m}^2\text{t)} \times \frac{\text{VRS-VRL}}{\text{VRS-VPP}}$$

, siendo VRS-VRL, el Valor de Repercusión de Suelo correspondiente a la Vivienda de Renta Libre y VRS-VPP el correspondiente a la Vivienda de Protección Pública.



Asimismo, la entrega de suelo urbanizado capaz de materializar la edificabilidad E. VPP calculada, se realizaría aplicando la técnica de la Reparcelación Discontinua y Voluntaria (TAUs), de manera análoga a la ya señalada para la Cuota Dotacional.

- b). mediante Compensación Económica, si bien esta medida alternativa solo resultaría aplicable si se cumple el requisito establecido en el último párrafo del artículo 18-1-b) de TRLS/15 que establece su posibilidad en el caso de que se encontrara agotada la reserva de suelo destinada a VPP que tuviera prevista el Plan General.

No obstante, para el caso de agotamiento de suelo para VPP expresado en la legislación estatal, el cumplimiento del deber de participación pública en las plusvalías se satisfaría de manera análoga a la ya señalada para la Cuota Dotacional, procediendo a la determinación de una Compensación Económica de Valor equivalente, de acuerdo a la siguiente expresión:

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

, deber que tendrá que satisfacerse, al igual que la Carga Dotacional, de manera previa o simultáneamente a la obtención de la licencia de edificación para poder patrimonializar en esta modalidad de Compensación Económica del entero incremento de Aprovechamiento atribuido por el Plan, debiendo destinarse la Compensación sustitutoria a la obtención de suelo para VPP, o para Actuaciones de rehabilitación o regeneración urbanas, tal como establece el artículo 18.2.b) del TRLS/15.

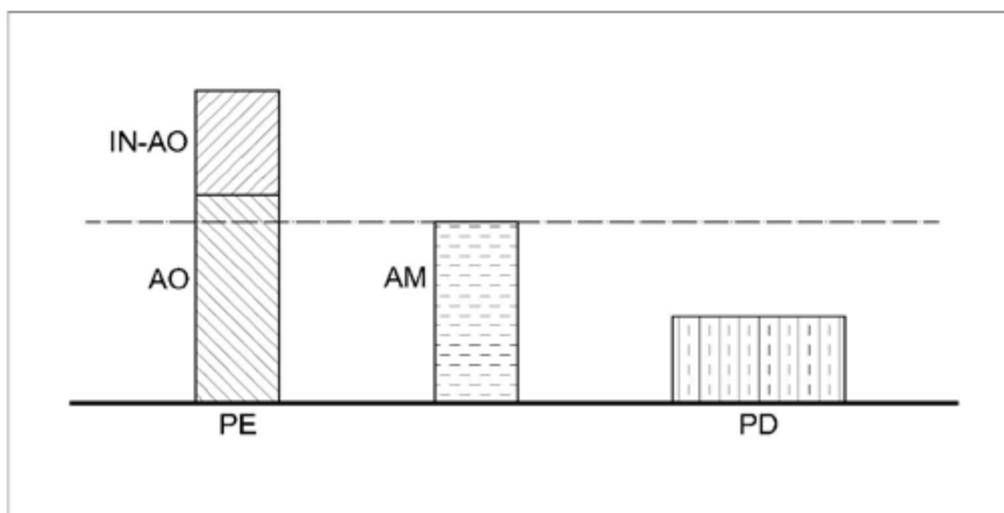
- c). mediante constitución de un Complejo Inmobiliario de carácter urbanístico cuando en virtud de lo regulado en el artículo 18.2.a) del TRLS/15 y 36.7 y 82.1.b) del TRLLOTUP/21, no sea posible la materialización física de la cesión de suelo para VPP en la propia parcela constitutiva de la Actuación de Dotación, entregando una superficie edificada con destino a VPP de valor equivalente al aprovechamiento correspondiente, Complejo Inmobiliario a conformar entre el suelo público para VPP y la edificabilidad correspondiente a un eventual uso privativo, en los términos establecidos en el artículo 18.2.a) del TRLS/15 y artículos 36.7, 82.1.b), 107 y apartado 3 del ANEXO XIII del TRLLOTUP/21. Sobre este tema, nos remitimos a la detallada explicación que se realiza en el próximo Capítulo 4, en aras de evitar reiteraciones impropias.



B.1.3. Esquemas Sinópticos

Se exponen, a continuación, dos Esquemas Sinópticos relativos a las dos situaciones de gestión contempladas en este Capítulo, la derivada de la aplicación de la anterior Ley del Suelo 6/98 y, sobre todo, la que resulta de la nueva regulación contemplada para las Actuaciones de Dotación en los vigentes TRLS/15 y TRLO-TUP/21.

1. SITUACIÓN JURÍDICA PREVIA A LA REGULACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN (LEY 6/98 del SUELO).



PE	Parcela / Solar Edificable (m ² t).
PD	Parcela / Solar Dotacional (m ² s).
AO	Aprovechamiento (Edificabilidad y Uso) asignado por el PGOU.
IN-AO	Incremento de Aprovechamiento atribuido en Revisión / Modificación Puntual del PGOU.
AM	Aprovechamiento Medio del Ámbito Espacial Homogéneo (uas/m ² s).



RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LA ACTUACIÓN

- El Titular de la PE patrimonializa el IN-AO atribuido sin asumir carga ni deber urbanístico alguno.
- El Titular de la PD es indemnizado por la Administración con el Valor Residual del Suelo (V-PD) determinado legalmente mediante la aplicación de la Expropiación Rogada, valor calculado (Artículo 21 Reglamento de Valoraciones) según la siguiente expresión:

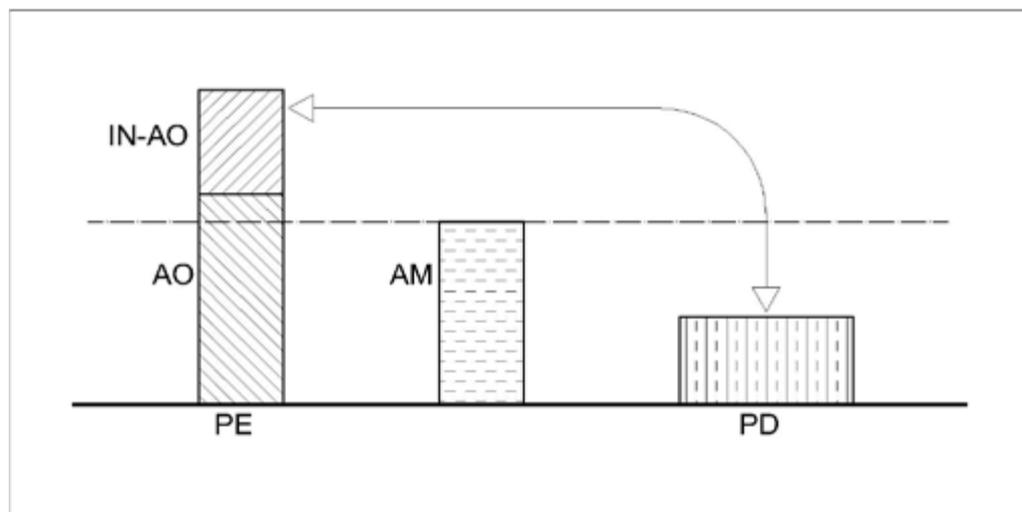
$$VPD (\text{€}) = AM (\text{uas/m}^2\text{s}) \times S\text{-PD} (\text{m}^2\text{s}) \times VRS (\text{€/uas})$$

, siendo AM, la media del Aprovechamiento ("edificabilidad media del uso mayoritario" en el TRLS/15) del Ámbito Espacial Homogéneo en que se localiza la Parcela.

El Ayuntamiento recibe la Parcela Dotacional tras

CONCLUSIÓN = "se patrimonializa el beneficio y se socializa la carga" (transgresión del Principio de Reparto de Cargas y Beneficios).

2. SITUACIÓN JURÍDICA POSTERIOR A LA REGULACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN (TRLS/15 Y TRLOTUP/21).





RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LA ACTUACIÓN

- El Titular de la PE, para patrimonializar el IN-AO deberá compensar al Titular de la PD con un aprovechamiento cuyo Valor, VPD, se determina en función del Artículo 21 del Reglamento de Valoraciones (ver párrafo siguiente).
- El Titular de la Parcela PD se compensa mediante una Indemnización económica (€), VPD, determinada según la expresión (artículo 21 Reglamento de Valoraciones):

$$\text{VPD (€)} = \text{AM (uas/m}^2\text{s)} \times \text{SPD (m}^2\text{s)} \times \text{VRS (€/uas)}$$

- El Ayuntamiento recibe la Parcela PD y el % Público de Plusvalías de manera gratuita.

CONCLUSIÓN = Se cumplen rigurosamente los principios de Reparto de Cargas y Beneficios y de Participación Pública en las Plusvalías.



C. APLICACIÓN PUNTUAL DE UNA ACTUACIÓN DE DOTACIÓN A ACTUACIONES AISLADAS DE UN PLAN GENERAL VIGENTE SIN ADAPTAR A SU RÉGIMEN

Tras haber explicado los procedimientos aplicativos del régimen de las Actuaciones de Dotación a la Revisión de un Plan que ya hemos analizado anteriormente (o a la adaptación de su régimen a una de sus Zonas-SOP) y aunque se expone colateralmente a lo ya analizado, procede detallar con más atención la aplicación de este régimen a parcelas concretas localizadas en una SOP de suelo Urbano Integrada en un Plan General aun no adaptado, circunstancias cada vez más presentes por causa de las reticencias que la Revisión de los Planes Generales presentan para los Ayuntamientos.

En cualquier caso y como es obvio, el procedimiento aplicable en estos casos a parcelas edificables concretas a la que, por razones de interés urbanístico general, se les incrementa el aprovechamiento atribuido por el planeamiento vigente, no deja de ser un procedimiento análogo al aplicado a las Actuaciones de Dotación relativas a la formulación de Planes ya analizado en los apartados anteriores.

Así, previa comprobación de que se cumple el requisito establecido en el artículo 36.4.b) y 36.5 del TR/LOTUP/21 que posibilite proponer un eventual incremento de aprovechamiento sobre el vigente, procede determinar la "Cuota Dotacional" que le correspondería a dicho incremento, así como del porcentaje de aprovechamiento que le corresponde a la Administración por causa del mayor valor que la parcela pudiera adquirir en razón al aprovechamiento adicional otorgado.

Sin embargo, resulta conveniente expresar algunas consideraciones que singularizan y complejizan el desarrollo de estas sobrevenidas Actuaciones de Dotación generadas por modificaciones puntuales aplicadas a un Plan General vigente no adaptado.

Obviamente, en un escenario de Plan General "congelado" y no revisado, la imparable dinámica social e histórica de la ciudad comportará la demanda de nuevos usos no contemplados en el "viejo Plan" vigente lo que supondrá la formulación de propuestas de modificación puntual, normalmente promovidas a instancia de un particular, con la finalidad de recalificar urbanísticamente una parcela-solar concreta (mediante un aumento de edificabilidad, un cambio de uso o de ambas circunstancias a la vez), modificación que se encuentra motivada en una doble finalidad: una mejora en la rentabilidad económica que presumiblemente producirá para su titular y, en segundo lugar, una mejor adecuación a la demanda social por parte del nuevo producto propuesto que, presumiblemente, lo hará más atractivo para el mercado existente.



Pero esta sobrevenida propuesta de Modificación puntual presenta una muy trascendente dificultad para proceder a su desarrollo, dificultad que no es otra que la derivada de la obsoleta estructura jurídico-urbanística que seguramente dispone el “viejo Plan”, es decir, la normal ausencia de parcelas previamente calificadas para uso Dotacional excedentario que pudieran compensar el sobrevenido incremento de aprovechamiento adicional que se propone.

Obviamente, si existieran previamente parcelas de suelo Dotacional en la SOP calificadas como tales y que, además (cosa muy improbable) fueran excedentarias del aprovechamiento que el “viejo Plan” hubiera atribuido a la SOP (al margen de las Actuaciones de Transformación Urbanística que tuviera previstas el Plan General vigente) estarían constituidas, por tanto, en régimen de Actuaciones Aisladas y entonces no se plantearía el problema señalado, pues procedería vincular el incremento de aprovechamiento propuesto a la superficie de suelo de esas parcelas Dotacionales en proporción a ese incremento, posibilitándose así, su obtención gratuita para la Administración y liberándose, adicionalmente, estos suelos de la siempre enjundiosa aplicación expropiatoria como Actuación Aislada Dotacional.

Asimismo, tampoco existiría la dificultad derivada de la inexistencia de suelo Dotacional calificado previamente y señalada anteriormente si la parcela edificable objeto de la atribución del incremento de aprovechamiento dispusiera de una superficie de suelo suficientemente grande que permitiera realizar la cesión Dotacional y la correspondiente al aprovechamiento público dentro de la propia parcela y mantuviera la superficie necesaria para poder materializar el aprovechamiento objetivo de la misma, tanto el otorgado por el planeamiento anterior, como el correspondiente al incremento atribuido. Obviamente, para hacer posible esta alternativa deberá cumplirse, además, que la normativa del Plan permita disponer en la misma Parcela y en posición contigua tanto el uso Dotacional y el uso lucrativo privado, así como autorizar la tipología edificatoria resultante de la conjunción de ambos usos en la misma.

Pero el problema surge si las alternativas anteriores no resultaran posibles, situación que será la más habitual. Lógicamente la “búsqueda” y obtención de otros suelos integrados en la SOP por parte del titular de la parcela objeto de la modificación (hoy calificados como parcelas edificables) para proceder a su recalificación Dotacional y posterior cesión a la Administración se manifiesta como una operación prácticamente imposible. Los precios que adquirirían, con toda seguridad, esos suelos en el mercado inmobiliario privado harían inviable este tipo de transacción mercantil.



Afortunadamente, como ya se ha señalado reiteradamente, el artículo 18.2.b) del TRLS/15 y el 36.7 del TR/LOTUP/21 vienen a ofrecer una solución plausible al problema señalado (cuando resulta imposible la satisfacción de la cesión de suelo en la propia parcela), al prever la posibilidad de sustituir la entrega del mismo bien por una Compensación Económica de valor equivalente o bien por la constitución de un concreto Complejo Inmobiliario de carácter urbanístico en dicha parcela. Sin embargo, esta solución solo resultará aplicable si se cumplen las dos condiciones siguientes:

- 1.** para la aplicación de la Compensación Económica, se requiere que el Ayuntamiento vincule dicho ingreso a la expropiación de nuevos suelos Dotacionales a localizar prioritariamente en el interior de la SOP o en su entorno, importe a integrar en el Patrimonio Municipal de Suelo, siendo razonable y procedente que en el acto administrativo de recepción de la Compensación el Ayuntamiento acuerde los criterios que deberán regir la identificación y recalificación como Dotacional de las parcelas objeto de obtención y el establecimiento de un plazo preclusivo y razonable para proceder a su expropiación, plazo que podría establecerse en los 5 años que establece el artículo 110.1 del TR/LOTUP/21 para la Expropiación Rogada.
- 2.** para el caso de la constitución de un Complejo Inmobiliario, sin perjuicio de los requisitos y vicisitudes procedimentales que su conformación debe cumplir, determinaciones establecidas en los artículos correspondientes del TRLS/15 y TRLOTUP/21 tantas veces reiterados, la ordenación volumétrica resultante de la conjunción de los usos Dotacionales de dominio público y de la edificabilidad lucrativa de dominio privado deberán cumplir, también, los parámetros morfológicos (número de plantas, altura, ocupación etc.) que el Plan tenga establecidas en sus Normas Urbanísticas para el desarrollo de la SOP concreta en que se integra la parcela objeto de la Actuación de Dotación.

En cualquier caso, como se aprecia en lo expuesto para las Actuaciones de Dotación derivadas de la Revisión de los Planes Generales como de la Modificación puntual de los mismos en los Planes vigentes no adaptados, tanto la legislación estatal como la valenciana ofrecen un conjunto de “herramientas jurídico-urbanísticas” capaces de dar respuestas técnicamente solventes a los problemas reales y legales que pudieran generarse en la transformación “parcela a parcela” que comporta el tradicional y dinámico desarrollo urbano de nuestras ciudades.



D. EJEMPLO PRÁCTICO DE DESARROLLO APLICATIVO DE LA CONSTITUCIÓN DE ACTUACIONES DE DOTACIÓN

D.1. Aplicación de las AdD en la Revisión (o de una Modificación Zonal) de un Plan General

D.1.1. Contenido del Ejemplo

Considérese que en la Revisión de un Plan General o de una Modificación que dentro de la Zona Urbanizada Residencial (ZUR-RE) afecte a un AEH que se identifica en una Subzona de Ordenación Pormenorizada (SOP) completa (artículo 35.1.c) del TRLOTUP/21) Integrada por la tipología de “Bloque Abierto”, que alcanza una superficie total de 28 Has (280.000 m²s) y se encuentra conformada por bloques de Viviendas de Renta Libre (VRL) y Protegida (VPP), así como diversos usos Terciarios complementarios (TER), en tipología de edificación Aislada con Ocupación parcial de parcela y en la que coexisten diversas parcelas edificadas con diferentes alturas, algunas con menor número de plantas y baja calidad (por responder, por ejemplo, a construcciones de “urgencia” llevadas a cabo a mediados del pasado Siglo XX) junto a diferentes parcelas no edificadas o con edificaciones y viejas instalaciones artesanales en situación de conservación precaria.

D.1.2. Características identificativas del AEH-SOP

Procede, en primer lugar, calcular las características identificativas y preexistentes de la SOP, tanto las referentes a la Edificabilidad atribuida por el planeamiento vigente que se pretende revisar mediante la constitución del régimen de Actuaciones de Dotación, como a la determinación del Aprovechamiento Objetivo correspondiente (para lo que resulta necesario el establecimiento de los Coeficientes Correctores de Ponderación o de Homogeneización), para, finalmente, calcular como última característica la Ratio Dotacional preexistente en la SOP.

1. DETERMINACIÓN DE LA EDIFICABILIDAD, EB, ATRIBUIDA A LA SOP POR EL PLANEAMIENTO ANTERIOR

Tras computar las edificabilidades atribuidas por el Plan vigente a las parcelas edificables de la SOP se determina que la Edificabilidad Bruta total, EB, en la misma asciende a:

$$EB = 110.000,00 \text{ m}^2\text{t}$$

, desagregados en 90.000 m²t de uso Residencial y 20.000,00 m²t de Terciario.



2. DETERMINACIÓN DE LOS COEFICIENTES CORRECTORES Y DEL APROVECHAMIENTO OBJETIVO, AO, CORRESPONDIENTE A LA SOP A REVISAR

Previamente, resulta necesario determinar los Coeficientes Correctores derivados de los Valores de Repercusión de Suelo por m² edificable, para lo cual se partirá de los precios (medios) de los productos inmobiliarios y de sus respectivos porcentajes de repercusión identificados según un riguroso Estudio de Mercado, Coeficientes que ascienden a:

	V. VENTA de cada m ² t	% REPERCUSIÓN DE SUELO	VALOR DE REPERCUSIÓN DE SUELO	COEFICIENTES CORRECTORES
Vivienda de Renta Libre (VRL).	2.000 €/m ² t	30%	600 €/m ² t	USO CARACTERÍSTICO (mayor edificabilidad) 1 uas/m ² t
Vivienda de Protección Pública (VPP). (aplicable sólo al 10% de PMS)	1.000 €/m ² t	20%	200 €/m ² t	0,33 uas/m ² t
Terciario (TER).	1.200 €/m ² t	25%	300 €/m ² t	0,50 uas/m ² t

De acuerdo a ello, el Aprovechamiento Objetivo (AO) correspondiente a la SOP (edificabilidad homogeneizada al Uso Característico) de la SOP asciende a:

$$AO = 90.000 \text{ m}^2\text{t} \times 1 \text{ uas/m}^2\text{t} + 20.000 \text{ m}^2\text{t} \times 0,5 \text{ uas/m}^2\text{t} = 100.000 \text{ uas.}$$

3. DETERMINACIÓN DE LA RATIO DOTACIONAL EN LA SOP (RD).

Teniendo en cuenta la expresión establecida en el ordinal 1º) del anterior apartado B.1.1 (RD (m²s/m²t) = SD m²s / EB m²t), se adoptan los siguientes parámetros jurídico-urbanísticos aplicables a la determinación de la RD:

Superficie de Viario (i/ Red Primaria)	33% s/ST = 0,33 x 280.000 m ² s = 92.400,00 m ² s.
Superficie Suelo Edificable (SE)	67% s/ST = 0,67 x 280.000 m ² s = 187.600 m ² s.
Suelo Edificable Privativo (por ejp. 90% s/ SE)	168.840 m ² s.
Suelo Dotacional (por ejp. 10% s/SE)	18.760 m ² s.



Consecuentemente, la Ratio Dotacional, RD, determinada para la SOP aplicada a la Edificabilidad Bruta (comprendiendo los dos usos, Residencial y Terciario) asciende a:

$$RD = 18.760 \text{ m}^2\text{sDot.} / 110.000 \text{ m}^2\text{t} = 0,1705 \text{ m}^2\text{sDot/m}^2\text{t}$$

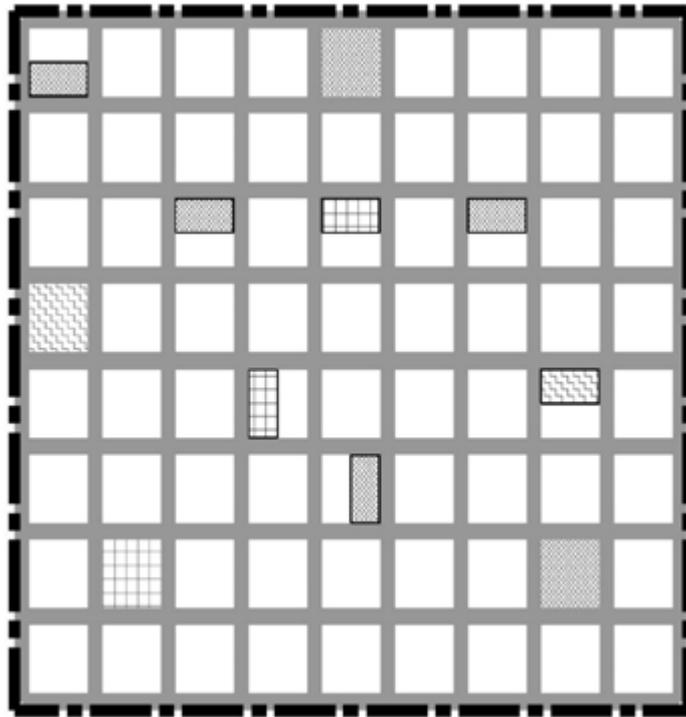
, Ratio coincidente con la correspondiente al aprovechamiento (uas), al ser el uso Característico el Residencial cuyo Coeficiente Corrector resulta ser la unidad (1 uas/m²t):

$$RD = 0,1705 \text{ m}^2\text{sDot/uas.}$$

D.1.3. Constitución del régimen de las Actuaciones de Dotación en la SOP.

1. INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO EN LA SOP

Por aplicación de explícitos criterios de sostenibilidad, en la Revisión del Plan el Ayuntamiento decide densificar "racionalmente" esta SOP incrementando el aprovechamiento urbanístico preexistente en algunas parcelas (lógicamente, las de menor "homogeneidad") mediante la atribución, por ejemplo, de incrementos de edificabilidad y alturas para, por ejemplo tapar medianerías preexistentes, o mediante cambios de uso por otros de mayor rentabilidad económica (por ejemplo, de Talleres obsoletos por uso Terciario), lo que comporta, a su vez, la calificación de otras parcelas, antes edificables privativamente, con destino a Dotaciones públicas que vengan a satisfacer las demandas sociales y servicios urbanísticos que los nuevos habitantes o usuarios que los incrementos de aprovechamiento urbanístico atribuidos generan.



**ESQUEMA DE CONSTITUCIÓN DE ACTUACIONES
DE DOTACIÓN EN UNA DETERMINADA SOP**

(TEJIDO URBANO DE TIPOLOGÍA ENSANCHE)



SUBZONA DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA (SOP)



Parcelas con atribución de Incremento de aprovechamiento por el Plan.



Parcelas Dotacionales (Zonas Verdes o Equipamientos) dimensionadas en proporción a los Incrementos de Aprovechamiento atribuidos.



Parcelas con destino a VPP en proporción al Incremento de Aprovechamiento atribuido.



Parcelas a las que el Planeamiento mantiene el Aprovechamiento atribuido por el Plan anterior.



Previamente a iniciar cualquier Actuación, de acuerdo a lo expresado en el ordinal 2º) del anterior apartado A.3 de este documento, procedería analizar si la propuesta de densificación planteada resulta ser legalmente posible, posibilidad que se encuentra condicionada para las Actuaciones de Dotación al cumplimiento del requisito limitativo expresado en el artículo 36-4.-b) del TR/LOTUP/21, regulación que impide incrementar la edificabilidad en parcelas concretas de uso Residencial por encima de un 50% de la prevista en el planeamiento anterior, condicionante que se cumple en este caso, si bien el límite se aplica a la SOP de manera global a la totalidad de las parcelas Integradas en la misma (no parcela a parcela).

De acuerdo a ello, se procede a atribuir un incremento de edificabilidad (mucho menor que el máximo del 1,5 por el Índice de Edificabilidad anterior) localizado en concretas parcelas Integradas en la Subzona, lo que comporta un Incremento Total, Inc-EB, (cuantificable en el 9 %, aproximadamente) en el ámbito de la SOP de:

$$\text{Inc-EB} = 10.000 \text{ m}^2\text{t}$$

, que se desagregan en 8.500 m²t de uso Residencial y 1.500 m²t de Terciario, lo que implica un Incremento del Aprovechamiento Objetivo, Inc-AO, de:

$$\text{Inc-AO} = 8.500,00 \text{ m}^2\text{t} \times 1 \text{ uas/m}^2\text{t} + 1.500,00 \text{ m}^2\text{t} \times 0,5 \text{ uas/m}^2\text{t} = 9.250,00 \text{ uas.}$$

, lo que comporta un nuevo IEB correspondiente, en este caso y en función de la regulación del TR/LOTUP/21, Índice aplicable al uso Residencial, IER, de:

$$\text{IER} = (90.000,00 + 8.500,00) \text{ m}^2\text{tR} / 280.000,00 \text{ m}^2\text{s} = 0,3517 \text{ m}^2\text{tR/m}^2\text{s}$$





2. DETERMINACIÓN DEL SUELO DOTACIONAL CORRESPONDIENTE AL INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO ATRIBUIDO A LA SOP

Teniendo en cuenta que la RD en esta SOP se ha determinado en 0,1705 m²sDot/uas (ver ordinal 3°) del apartado D.1.2 anterior), la Superficie de Suelo Dotacional, SD, asciende a:

$$SD = 9.250 \text{ uas} \times 0,1705 \text{ m}^2\text{sDot} / \text{uas} = 1.577,12 \text{ m}^2\text{sDot}.$$

Obviamente, los 1.577,12 m²sDot deberán identificarse en el interior de la SOP, en parcelas concretas calificadas para esos Usos Dotacionales.

Asimismo, la RD determinada en términos unitarios, 0,1705 m²sDot/uas, deberá ser señalada en las Normas Urbanísticas del Plan General para su aplicación en el ulterior desarrollo del mismo cuando haya que desarrollar una Actuación de Dotación correspondiente a una parcela edificable con atribución de incremento de aprovechamiento de las contempladas en esta SOP.

3. DETERMINACIÓN DE LA RESERVA DE SUELO PARA MATERIALIZAR EL % DE APROVECHAMIENTO PÚBLICO (CON DESTINO A VPP) CORRESPONDIENTE AL INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO ATRIBUIDO A LA SOP

Tal como establece el artículo 82.1.b) del TR/LOTUP/21, el porcentaje de aprovechamiento público para las Actuaciones de Dotación corresponde a la “horquilla” comprendida entre el 5%-20% del incremento del aprovechamiento urbanístico atribuido en virtud del resultado de rentabilidad que se deriva de la formulación de la Memoria de Viabilidad Económica. En este ejemplo, se aplica provisionalmente el 10% del incremento (ver apartado D.1.6 siguiente).

Teniendo en cuenta que, tal como se ha determinado anteriormente, el Incremento de Aprovechamiento atribuido asciende a 9.250 uas, la superficie edificable para VPP por el 10% a integrar en el Patrimonio Municipal de Suelo, PMS, asciende a:

$$PMS = 10\% \text{ s/ } 9.250,00 \text{ uas} = 925,00 \text{ uas} / 0,33 \text{ uas/m}^2\text{t VPP} = 2.803,03 \text{ m}^2\text{t VPP}$$

, edificabilidad que deberá localizarse en parcelas Integradas en la SOP y cuyos parámetros jurídico-urbanísticos deberán posibilitar su materialización.





D.1.4. Aplicación del régimen de la AdD anteriormente determinado para la SOP al desarrollo de una Parcela edificable localizada en ella que dispone de una atribución de incremento de aprovechamiento

1. PARÁMETROS JURÍDICO-URBANÍSTICOS DE LA PARCELA

Se plantea una Parcela-solar que dispone de una edificabilidad consolidada por el planeamiento de 2.000,00 m²t y que el nuevo Plan le ha atribuido un incremento de aprovechamiento consistente en un aumento de la edificabilidad Residencial de Vivienda Libre (ver apartado D.1.3 anterior) de 2.000,00 m²t, lo que comporta un aprovechamiento adicional de 2.000,00 uas, al ser su Coeficiente Corrector la unidad por coincidir con el Uso Característico, es decir 1 uas/m²t.

2. RÉGIMEN APLICABLE DE LA AdD A LA PARCELA

La aplicación del régimen de Actuaciones de Dotación a la parcela edificable concreta requiere la determinación de la Cuota Dotacional y del % de Aprovechamiento Público que le corresponde asumir al propietario como carga y deber previos para poder patrimonializar el incremento de aprovechamiento atribuido.

De acuerdo a las determinaciones jurídico-urbanísticas establecidas en el Plan General para las Actuaciones de Dotación Integradas en esta SOP, resulta lo siguiente:

a). La Reserva Dotacional que le corresponde asciende a:

$$\text{RD} = 0,1705 \text{ m}^2\text{s/uas} \times 2.000,00 \text{ uas} = 341,00 \text{ m}^2\text{sDot.}$$

b). El Porcentaje de Participación Pública en las Plusvalías y la Superficie Edificable para VPP derivada del mismo, ascienden a:

$$\text{PPV} = 10\% \text{ s/ } 2.000,00 \text{ uas} / 0,33 \text{ uas/m}^2\text{t} = 606,06 \text{ m}^2\text{t VPP}$$





3. SATISFACCIÓN DE LA ENTREGA AL AYUNTAMIENTO DE LA CARGA DOTACIONAL Y DEL DEBER DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS PLUSVALÍAS

Para poder patrimonializar los 2.000,00 m²t de incremento, procederá satisfacer la Carga y el Deber anteriormente calculados optando por una de las tres alternativas siguientes:

- Mediante cesión física de suelo aplicando la Reparcelación Voluntaria y Discontinua (TAUs) entre la parcela edificable en cuestión con alguno de los solares destinados a Usos Dotacionales (Verdes o Equipamientos) establecidos por una superficie de 341 m²s y con otra calificada para VPP que permita edificar 606,06 m²t de este uso.
- En virtud de lo establecido en el artículo 18.2.b) del TRLS/15 y el 36.7 del TR/LOTUP/21, para el caso de imposibilidad física de materializar las cesiones de suelo en el ámbito espacial correspondiente, mediante una Compensación Económica de valor equivalente, valor determinable aplicando los criterios de valoración que establece la Ley estatal para el suelo Urbanizado, Compensación que deberá integrarse en el Patrimonio Municipal de Suelo (PMS) y destinarse, tal como establece el TR/LOTUP/21, a la obtención-expropiación de los suelos Dotacionales o a la mejora de los suelos dotacionales ya existentes.
- Con los mismos requisitos establecidos de la alternativa anterior, mediante la entrega de superficie edificada de valor equivalente al suelo de la Dotación pública e Integrada en la edificación a ejecutar en régimen de Complejo Inmobiliario en los términos establecidos en el artículo 26.5 del TRLS/15 y en los artículos 36.7, 107 y apartado 3 del ANEXO XIII del TR/LOTUP/21, procedimiento que se analizará pormenorizadamente en el próximo Capítulo de esta guía, por lo que a él nos remitimos en aras de evitar reiteraciones impropias.

D.1.5. Valoración Económica de la carga y del deber

1. VALORACIÓN DEL SUELO DOTACIONAL

Teniendo en cuenta que la superficie de suelo Dotacional preexistente ya afectada a su destino en la SOP (92.400 m²s de viario y 18.760 m²s de Dotaciones) asciende a 111.160 m²s, el aprovechamiento urbanístico "medio", AUm, correspondiente a la SOP asciende a:

$$\text{AUm} = (100.000,00 + 9.250,00) \text{ uas} / (280.000,00 - 111.160,00) \text{ m}^2\text{s} = 0,6470 \text{ uas/m}^2\text{s}$$

Por lo tanto, el valor de la Compensación Económica para la obtención de los suelos Dotacionales correspondientes al incremento de aprovechamiento atribuido, teniendo en cuenta que el valor de la Unidad de Aprovechamiento resulta ser el mismo que el



Valor de Repercusión del uso Característico, VRL (800 €/ua), la Compensación Económica CE alternativa a la cesión de suelo Dotacional asciende a:

$$\text{CE} = 0,6470 \text{uas/m}^2\text{s} \times 341,00 \text{ m}^2\text{sDot} \times 600,00 \text{ €/ua} = 132.376,20 \text{ €}.$$

Por otro lado, teniendo en cuenta que las cesiones de suelo deberán entregarse urbanizadas y que la Compensación Económica no discrimina si la cesión que sustituye se destinará a Zona Verde o a Equipamiento (artículo 36.5 del TR/LOTUP/21), resulta necesario considerar el coste proporcional de ajardinamiento de las Zonas Verdes.

En consecuencia, la cantidad anterior deberá incrementarse con los Costes de Urbanización (CU) correspondientes a las Zonas Verdes y estimando que el coste de éstas suele alcanzar la mitad de los Costes totales de urbanizar una Actuación completa (estimable en un coste bruto de 50 €/m²s), el Coste de Urbanización adicional, en este caso, ascendería a:

$$\text{CU} = 0,50 \times 341,00 \text{ m}^2\text{s} \times 50 \text{ €/m}^2\text{s} = 8.525,00 \text{ €}$$

y, por consiguiente, **la Compensación Económica Total CET** sustitutoria de la cesión de suelo Dotacional **asciende a:**

$$\text{CET} = 132.376,20 + 8.525,00 = 140.901,20 \text{ €}$$

2. VALORACIÓN DEL PORCENTAJE DE APROVECHAMIENTO PÚBLICO

Para el caso del Aprovechamiento público, de acuerdo a lo establecido en el artículo 18.1.b) del TRLS/15 no podría procederse a su Compensación Económica si existiera una parcela destinada a VPP derivada de la Reserva que para VPP hubiera establecido el Plan General y en la que pudieran materializarse los 606,06 m²t de VPP. Obviamente, dado que en este ejemplo sí se han previsto parcelas con destino público para VPP en la SOP en proporción al incremento de aprovechamiento atribuido, tal como se ha expuesto no cabría la Compensación Económica.

No obstante, para el caso que no se hubiera previsto la Reserva, sí cabría, entonces, la Compensación Económica, cantidad que se ingresaría en el Patrimonio Municipal de Suelo (PMS) con la finalidad exclusiva de obtención del suelo para materializar el deber de edificar VPP.

En ese caso, la Compensación correspondiente al porcentaje de participación pública en las plusvalías (CE-PPV) con destino a VPP (que es el objeto de este Ejemplo), resulta ser:

$$\text{CE-PPV} = 606,06 \text{ m}^2\text{t VPP} \times 200,00 \text{ €/m}^2\text{t} \cong 121.212,00 \text{ €}$$





D.1.6. Conclusiones sobre la Rentabilidad Económica de la Actuación de Dotación expuesta en el ejemplo

1. CONCLUSIÓN PARA LA PROPIEDAD

De lo expuesto se deduce que, **en la Actuación de Dotación expuesta**, el titular de la misma, tras el cumplimiento del proceso de reparto de cargas y beneficios y del deber de participación pública en las plusvalías que comporta la aplicación del principio de equidistribución en Suelo Urbano establecido en el Plan General, obtiene una plusvalía neta PN de:

$$\begin{aligned} \text{PN} &= (2.000,00 \text{ m}^2\text{t} \times 600 \text{ €/m}^2\text{t}) - (140.901,20 + 121.212,00) \text{ €} = \\ &= 1.200.000,00 \text{ €} - 262.113,20 \text{ €} = 937.886,80 \text{ €}. \end{aligned}$$

, es decir, el 78,15 % neto del aprovechamiento atribuido, lo que viene a poner de manifiesto la viabilidad económica y la extraordinaria rentabilidad que la Actuación de Dotación produce para la propiedad, una vez asumidas las cargas y deberes que comporta la ejecución de la misma, circunstancia que resulta lógica dado el relevante incremento de aprovechamiento atribuido.

Sin embargo, en virtud del mandato constitucional a los poderes públicos (artículo 47 CE) a impedir la especulación del suelo, semejante resultado de % de plusvalías parece conformarse como una operación especulativa que debería ser corregida por la Administración planteando, por ejemplo, un incremento del % público de plusvalías hasta el 20 % del aprovechamiento (tal como prescribe el artículo 82.1.b) del TRLOTUP/21), o aumentando la reserva de VPP superando el porcentaje mínimo que establece el artículo 33.1 del TRLOTUP/21 hasta el límite que se considerase adecuado, o adscribiéndole elementos de Red Primaria o, finalmente, reduciendo, en su caso el incremento de aprovechamiento atribuido. En cualquier caso, se trata de reconducir la rentabilidad de la Actuación hacia un beneficio de la promoción razonable que no alcance una situación especulativa prohibida constitucionalmente.

2. CONCLUSIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN

Con respecto a la Administración, sin perjuicio de la lucidez que le ofrece tanto para “reconducir” a la racionalidad constitucional operaciones generadoras de beneficios extemporáneos o para obtener gratuitamente parcelas dotacionales Aisladas “heredadas” del “viejo planeamiento” (ver apartado A.3.1ª) anterior) o, finalmente, para devolver a una rentabilidad razonable aquellas operaciones inviables causadas por una atribución originaria de cargas cuyo valor superaba ampliamente al correspondiente a los ingresos (ver apartado A.3.2ª) anterior) , la aplicación de las Actuaciones de Dotación posibilita para la Administración, al fin, un desarrollo urbano (un crecimiento) equilibrado y sin déficits dotacionales aplicando el principio de Reparto de Cargas y Beneficios en el suelo Urbano que el sistema urbanístico español prescribe.





E. PREGUNTAS FRECUENTES (FAQs)

1. ¿Qué hemos de entender por incremento de la Reserva de Suelo Dotacional en una Actuación de Dotación?

Se trata de un tema controvertido, pues existen interpretaciones que consideran que la superficie de “dotaciones públicas” que se prescriben en el artículo 67.3 TRLOTUP/21 para determinar el EDG correspondiente debe incluir, además de las Zonas Verdes y Equipamientos públicos, el Viario establecido en el planeamiento vigente (lo que producirá, en muchos casos, ratios Dotacionales exorbitantes), mientras que otras interpretaciones consideran que sólo deben computarse las Zonas Verdes y Equipamientos públicos establecidos por entender que son los únicos usos públicos estandarizables (artículo 36.2 TRLOTUP/21).

No obstante, la controversia queda resuelta con la prescripción el artículo 36.6 TRLOTUP/21 al establecer un EDG máximo de 15 m²s/100 m²t, con lo que en ningún caso será necesario incrementar la reserva de suelo Dotacional por encima de la Ratio de 15 m²s/100 m²t.

2. ¿A qué Usos públicos puede destinarse el incremento de la Reserva de suelo Dotacional exigido en una Actuación de Dotación?

La regulación “general” establecida en el artículo 36.4-d) del TRLOTUP/21 establece que *“el incremento de suelo dotacional público que exija un incremento de edificabilidad, se realizará (...) en función de las necesidades del entorno, con Zonas Verdes o Equipamientos públicos en la proporción adecuada para atender las necesidades de la nueva ordenación”*.

Como se constata directamente, el artículo transcrito no hace mención al uso de Viario público, pero tampoco lo prohíbe. En otras palabras, parece privilegiar el destino de la Reserva Dotacional a Zonas Verdes y Equipamientos públicos pero no impide su aplicación a Viario.

Por tanto, teniendo en cuenta que el uso de Viario público puede ser necesario, en su caso, para conformar la “nueva ordenación prevista” en la Actuación de Dotación, resulta plausible que eventualmente el nuevo suelo Dotacional pública pueda ser destinado al uso de Comunicaciones (Viario, Ferroviario o Aparcamiento), siempre que quede debidamente justificado en razones de interés público y una mayor motivación de la necesidad para el entorno urbano al que presta servicio frente a los usos de Zona Verde y Equipamiento público.



3. ¿Puede cumplirse la Reserva de suelo Dotacional adicional exigida en una Actuación de Dotación con un suelo Dotacional público ubicado en un suelo clasificado como No Urbanizable?

Las Actuaciones de Dotación buscan el equilibrio entre suelo Dotacional y edificabilidad lucrativa operando siempre en el suelo Urbano, en la ciudad preexistente. Obviamente, resulta contradictorio equilibrar eventuales incrementos de aprovechamiento lucrativo en suelo Urbano con Dotaciones en el No Urbanizable.

Por otro lado, no cabe la consideración de una reclasificación “simultánea y directa” del suelo No Urbanizable en Urbano, pues es una opción impedida genéricamente por la legislación urbanística.

4. Si el EDG del ámbito de referencia de la Actuación de Dotación es superior a 15 m²s/100 m²t, ¿cómo se calcula el incremento de suelo Dotacional de la Actuación de Dotación?

Como se ha respondido en la 1ª Pregunta y tal como establece el artículo 36.6 TRLLOTUP/21, cuando el EDG supera los 15 m²s/100 m²t *“no será necesario el incremento de suelo dotacional público, siempre que se mantenga como mínimo el indicado estándar dotacional global”*.

En consecuencia, cuando el EDG resulte ser menor de los 15 m²s/100 m²t, la Ratio Dotacional a aplicar será la que resulte del cálculo concreto, y cuando esa Ratio sea superior a 15 m²s/100 m²t, éste será el estándar aplicable.

5. ¿Competencia autonómica o municipal para aprobar una Actuación de Dotación por razón de la Ordenación Estructural o Pormenorizada derivada del incremento de edificabilidad?

Ciertamente, el incremento de edificabilidad a una Parcela en suelo Urbano y la consecuente modificación puntual de Plan que comporta no tiene, en principio, alcance Estructural por afectar a determinaciones de la Ordenación Pormenorizada y por ello se abona al régimen competencial que dispone el artículo 44 del TRLLOTUP/21.

De hecho, el artículo 35.1.c) del TRLLOTUP/21 establece como elemento de la Ordenación Pormenorizada la atribución de un Índice de Edificabilidad Neta a las parcelas situadas en una Subzona de Ordenación (Pormenorizada) en suelo Urbano.

Otra cosa sería que el incremento de Edificabilidad afectase a un elemento singular de la Red Primaria (circunstancia realmente excepcional), en cuyo caso, al pertenecer esa parcela a la Ordenación Estructural, la aprobación le correspondería a la Generalitat. Pero en la práctica totalidad de los casos, el artículo 35.1.c) aclara la cuestión.



6. ¿Competencia autonómica o municipal para aprobar una Actuación de Dotación, por razón de la delimitación del ámbito de la Actuación?

La respuesta se encuentra implícita en la argumentación de la Pregunta anterior. El ámbito espacial de una Actuación de Dotación (conformado por la parcela edificable y la Dotacional correspondiente vinculada a la anterior) se establece en suelo Urbano, (normalmente en una Subzona de Ordenación Pormenorizada del Plan) por lo que no cabe duda alguna en este punto.

Por otro lado, esta delimitación espacial discontinua y voluntaria responde a la identificación de un instrumento de gestión urbanística (análogo a las tradicionales TAUs) perteneciente al régimen establecido para las Actuaciones Aisladas y que en nada afecta a la Ordenación Estructural del Plan, por lo que la competencia municipal resulta manifiesta.

7. ¿Qué instrumento de planeamiento es el adecuado en una Actuación de Dotación?

La Actuación de Dotación contiene, por definición, una propuesta de modificación puntual de un espacio urbano y urbanizado muy limitado (una o dos parcelas, art. 21.3 TRLS/15) y consolidado por edificación en gran parte, con el objetivo de mejorar la ciudad construida y dotarlo de manera correlativa.

Pues bien, en los supuestos de un Plan vigente no adaptado al régimen de las Actuaciones de Dotación, la alteración puntual de la calificación pormenorizada que afecta a una o dos parcelas, tal como se ha señalado en las preguntas anteriores, no tiene carácter Estructural por afectar a determinaciones de la Ordenación Pormenorizada y por ello se abona al régimen competencial que dispone el artículo 44 del TRLOTUP/21.

8. ¿Es posible legalmente constituir una Actuación de Dotación para obtener gratuitamente por la Administración suelos Dotacionales calificados en suelo Urbano de los Planes Generales aún no adaptados al régimen previsto en la legislación vigente para estas Actuaciones?

Por supuesto que sí. Nada legal impide, sino más bien al contrario, constituir una Actuación de Dotación ex novo atribuyendo un incremento de edificabilidad sobre el asignado por el Plan vigente a una parcela concreta en el suelo Urbano en la intensidad suficiente para compensar los derechos edificables "virtuales" que dispone la parcela Dotacional (artículo 37.1.a) TRLS/15).

Obviamente, el incremento de edificabilidad atribuido deberá compensar no sólo al suelo Dotacional preexistente que pretende obtener, sino también la Reserva de suelo Dotacional adicional y de % público de plusvalías que ese incremento genera.

En cualquier caso, esos incrementos de aprovechamiento no podrán superar los límites indisponibles establecidos en el artículo 36.4 y 5 del TRLOTUP/21.



CAPÍTULO 4
LOS COMPLEJOS
INMOBILIARIOS DE CARÁCTER
URBANÍSTICO



LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS DE CARÁCTER URBANÍSTICO

A. ¿QUÉ SON LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS DE CARÁCTER URBANÍSTICO?

A.1. Definición y consideraciones generales

Una de las innovaciones más trascendentales introducidas por la legislación estatal y las autonómicas vigentes aplicables a la gestión urbanística en la ciudad consolidada es la relativa a la constitución de los denominados Complejos Inmobiliarios de carácter urbanístico (en adelante CCII).

Los CCII se caracterizan formalmente por la coexistencia en una misma parcela o edificación, bien en el subsuelo, en la rasante o en el vuelo, de usos de dominio público con usos de dominio privado, manteniendo cada uno esa caracterización y gestionados en régimen de comunidad de propietarios. De hecho, esta característica singular viene a conferir a los CCII una gran utilidad y versatilidad en las disposiciones que puedan adoptarse para los casos en que el interés general así lo requiriera en la gestión urbanística y, sobre todo, en la siempre comprometida y constreñida intervención en la ciudad consolidada (en el suelo Urbano).

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

- 1.** facilita la renovación urbana al optimizar la aplicación de los siempre escasos recursos económicos disponibles, tanto públicos como privados (hoy, más que nunca),
- 2.** potencia la "mixtura" de usos que el modelo de ciudad compacta mediterránea comporta sobre la base aplicativa de explícitos criterios de sostenibilidad urbana y,
- 3.** propicia la más fácil implantación de aquellas Dotaciones públicas que el interés general así lo requiriera en el siempre complejo y escaso suelo existente en los Centros Urbanos ubicados en las ciudades medias y grandes.



Sin embargo, la regulación correspondiente a la constitución de los CCII 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 de dominio privado 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 CCII, procediendo a establecer unos límites estrictos que permitan garantizar su corrección constitutiva, siendo deseable que su regulación se encuentre Integrada en las Normas Urbanísticas del planeamiento, bien desde su origen en el propio Plan General, bien mediante una Modificación puntual del mismo.

Por último, procede señalar una enorme utilidad adicional que presentan los CCII, pues su constitución conjunta con una Actuación de Dotación posibilita, en casos concretos, la obtención gratuita de suelos Dotacionales ubicados en régimen de Actuación Aislada, modalidad de obtención pública alternativa a la drástica, impropia y costosa expropiación en suelo Urbano, lo que viene a optimizar los también escasos recursos económicos públicos.

Obviamente, estas determinaciones se contemplan detalladamente en el próximo Apartado B, procedimiento aplicable a la constitución de un CCII y al que nos remitimos en aras de evitar reiteraciones impropias.

A.2. Disposiciones legislativas aplicables

El artículo 26.5 del TRLS/15 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 edificadas, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación”.

Asimismo, el artículo 18.2.b) del TRLS/15 establece también lo siguiente:

“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 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones que así lo prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística”.



Análogamente, el artículo 107 del TR/LOTUP/21 prescribe lo siguiente:

- “1. El planeamiento podrá prever en una única parcela superficies edificadas superpuestas tanto en la rasante como en el subsuelo o en el vuelo, destinadas a usos lucrativos privados y a usos de dominio públicos constituidos en complejo inmobiliario de carácter urbanístico, pudiendo establecerse tanto en edificaciones ya realizadas como en suelos no edificados, en los términos establecidos en la legislación estatal de suelo y cumpliendo los requisitos señalados en el apartado 3 del anexo XIII de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique.”*
- 2. En todo caso, la edificabilidad destinada a uso lucrativo privado computará a efectos de la determinación de los estándares de la red secundaria de dotaciones y de la calidad urbana en virtud de lo establecido en el artículo 36 de este texto refundido. En el supuesto contemplado en el apartado 5 (7) de dicho artículo, se podrá sustituir la cesión de suelo dotacional por la entrega de superficie edificada en los términos establecidos en el apartado 3 del anexo XIII de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique.”*

Asimismo, al apartado 3 del ANEXO XIII del TRLLOTUP/21 también establece:

“3. Complejos inmobiliarios.

- a). Los complejos inmobiliarios se constituyen por la construcción en una única edificación de superficies superpuestas en la rasante, en el subsuelo o en el vuelo de usos de dominio público o usos de dominio privado, conformadas como fincas especiales de atribución privativa, previa desafección y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público.
- b). La constitución de un complejo inmobiliario deberá cumplir los requisitos mínimos siguientes:
 - 1. Que se trate de usos compatibles socialmente, debiendo los usos privados respetar el interés general que representan los usos de dominio público.*
 - 2. Que se trate de usos compatibles funcionalmente, cumpliéndose que las instalaciones técnicas y estructurales de ambos usos coexisten de manera correcta.*



3. Que para el caso de la construcción de un complejo inmobiliario a partir de un suelo ya calificado como uso dotacional público, se conformará una Actuación de dotación que deberá satisfacer las cargas y deberes legales que comporta la incorporación de los usos privativos, determinándose los estándares correspondientes al suelo dotacional y al porcentaje público de plusvalías en función del aprovechamiento derivado del uso lucrativo privado atribuido.

c). Para el caso establecido en el artículo 36.5 (7) de este texto refundido, se podrán sustituir las cesiones de suelo por la entrega de una superficie edificada Integrada en el propio complejo inmobiliario de valor equivalente al valor legal del suelo sustituido, o del aprovechamiento adicional atribuido”.

De hecho, estas disposiciones vienen a completar una Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 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.

Por otro lado, como se aprecia fácilmente de las disposiciones legislativas transcritas, se manifiesta suficiente cobertura legal para su aplicación a la versátil posibilidad de coexistencia entre usos patrimoniales privados con usos de dominio público en un Complejo Inmobiliario.

De hecho, en virtud de lo expuesto en el artículo 18.2.b) del TRLS/15 y resto de disposiciones legales de ámbito estatal y autonómico, queda puesto de manifiesto y sin ningún género de dudas la posibilidad legal de sustituir la cesión física de la superficie de un suelo Dotacional (m²s) que el planeamiento hubiera delimitado, por la edificabilidad (m²t) que le corresponda o por la Dotación ya construida prevista en ese suelo por el planeamiento urbanístico.

Al fin la legislación estatal viene a clarificar que el suelo Dotacional sólo la base de la edificación del Equipamiento público correspondiente y que, por tanto, se puede “sustituir el suelo por el vuelo” siempre que se garantice, obviamente, la finalidad y la financiación de su construcción. Es decir, a la construcción del Equipamiento se deberán destinar los recursos derivados del valor de la Compensación Económica correspondiente a los suelos Dotacionales (incluso el % de participación pública en las plusvalías) y también en el caso de que se hubiera atribuido, el excedente que pudiera existir sobre el aprovechamiento Subjetivo de la propiedad (v. gr. el derivado del incremento previsto en el artículo 36.4.b) y 36.5 del TRLTUP/21). Lógicamente, si el entero coste de construcción del Equipamiento superara el importe global de los tres factores señalados, la diferencia correría por cuenta de la Administración.



Por último, la cobertura legal relativa a la sustitución “del suelo por el vuelo” se complementa con la letra A) del apartado 4 del artículo 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, cuando establece que la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales se produce automáticamente con la:

“A) Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios”, disposición que viene a regular la eventual desafectación del uso de dominio público de parte del suelo Dotacional así calificado originariamente que por causa de la sustitución “del suelo por el vuelo” se hubiera producido.

A.3. Requisitos básicos para la constitución de un CCII

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

- 1.** que los usos públicos demaniales y los privados patrimoniales sean 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 privadas contaminantes).
- 2.** que se trate de usos compatibles “funcionalmente”, es decir, que en aquellos casos que ambos usos se “superpongan físicamente”, las estructuras 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.
- 3.** que, para el caso de constitución de un CCII a partir de un suelo preexistente calificado de Dotacional, se satisfagan las cargas y deberes legales que comportan la incorporación de usos privativos al CCII, si bien, la determinación de los estándares aplicables a los suelos Dotacionales y al % de aprovechamiento público que se derivan del aprovechamiento privativo, puedan y deban acomodarse a las singulares peculiaridades de los CCII. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la constitución de un CCII no deja de ser una sofisticada modalidad de Actuación Aislada con incremento de aprovechamiento, es decir, una Actuación de Dotación singular.

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



B. PROCEDIMIENTO APLICABLE A LA CONSTITUCIÓN DE COMPLEJOS INMOBILIARIOS

B.1. Establecimiento de límites jurídico-urbanísticos aplicables a la constitución de un CCII

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 CCII, siendo aconsejable que se identifiquen expresamente en las Normas Urbanísticas de los Planes Generales.

De acuerdo a ello, procede establecer, como primera regulación, la “taxonomía” de los eventuales “usos privativos” a implantar en los CCII 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 CCII comporta, debiendo satisfacer ambas determinaciones la finalidad de garantizar la corrección jurídica perseguida.

Procede, entonces, analizar pormenorizadamente el desarrollo de las dos Regulaciones señaladas.

B.1.1. Primera Regulación: usos privativos susceptibles de implantarse en un CCII

Resulta conveniente considerar, como premisa básica, que existen “usos privativos” susceptibles de implantar en un CCII que no deben ser declarados de “utilidad social”. Consecuentemente, deberán ser excluidos de su integración en un CCII aquellos usos privados y lucrativos que no vengan a coexistir de manera compatible, expresa y justificada con los “usos de dominio público” a los que pretenden asociarse.

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



1. USOS PRIVATIVOS 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:

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

2. USOS PRIVATIVOS 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”:

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





3. USOS PRIVATIVOS CONSTITUIBLES CON SUELOS DOTACIONALES CALIFICADOS COMO REDES PÚBLICAS DEL SISTEMA DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (CARRETERAS E INSTALACIONES FERROVIARIAS, FUNDAMENTALMENTE).

Sólo podrían implantarse los siguientes “usos privativos”:

- 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
- 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).

B.1.2. Segunda Regulación: Cargas y Deberes derivados de la constitución de un CCII

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 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 CCII en el que destaca, esencialmente, su condición de parcela única de uso mixto en la que coexisten los dos tipos de usos, **público y privado, le confieren un ámbito jurídico-urbanístico singular y diferenciado con respecto al resto de suelos** sometidos al régimen de las Actuaciones de Dotación, 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 le añaden las restricciones referentes a lo “usos privativos” de “interés social” que se proponen en la Primera regulación anterior (por ejemplo, la exclusión de las Viviendas y Apartamentos Turísticos 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 TR/LOTUP/21, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- 1º). En cualquier caso, la determinación de las Reservas Dotacionales se realizará de manera análoga a lo ya comentado para las Actuaciones de Dotación en el Capítulo 3 anterior.
- 2º). De manera análoga, el porcentaje público de plusvalías se establece en el la “horquilla” del 5%–20% del aprovechamiento urbanístico atribuido por la TRLLOTUP/21 debiendo destinarse, en este caso, al uso de VPP.
- 3º). Adopción preferente de las modalidades sustitutorias a la cesión de suelos Dotacionales y de porcentaje de aprovechamiento público, sea la Compensación Económica o mejor aún, 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 CCII en régimen de propiedad horizontal, tal como establece el artículo 18.2.b) del TRLS/15 y 36.7 del TR/LOTUP/21.

B.2. Procedimiento administrativo aplicable a la constitución de un CCII

B.2.1. Determinación de la “iniciativa de la promoción” en la constitución de un CCII

Deberá tenerse en cuenta si el uso Dotacional de la parcela en la que se pretende constituir el CCII se encontrara ya obtenida por la Administración o si, en caso contrario, la parcela aún se encontrara en manos de la propiedad privada. En cualquiera de las dos circunstancias, la “iniciativa de promoción” para su constitución podría 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 CCII, 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.



B.2.2. Situación administrativa en que se hallare el planeamiento

Previamente a la propuesta de constitución de un CCII, el planeamiento podrá encontrarse en alguna de estas dos situaciones:

- 1.** si la constitución de los CCII 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 CCII, 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 CCII, así como la identificación de las cargas y deberes legales generados por el mismo y la modalidad establecida para su satisfacción, basadas en la formulación de la preceptiva Memoria de Viabilidad Económica.
- 2.** si la constitución del CCII no se encontrara recogida en el Plan General y se planteara como propuesta sobrevenida de incorporación y modificación del mismo, todas las determinaciones definitorias del eventual CCII señaladas en la situación 1ª) anterior deberán ser definidas y, en su caso, ofertadas por el "iniciador" que promueva la constitución del CCII, sea este el Ayuntamiento o un particular interesado cualquiera, aplicándose para ello los criterios establecidos en el apartado B.2.1 anterior, adoptables en función de la titularidad pública o privada de la parcela.

B.2.3. Cargas y deberes legales derivados del aprovechamiento lucrativo atribuido

Con respecto a la satisfacción de las cargas y deberes legales derivadas del aprovechamiento privativo integrado en el CCII (cesiones de suelo Dotacional y % público de plusvalías 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 3º del anterior Apartado B.1.2 relativo a la Compensación de los suelos destinados a Equipamiento público en Superficie Edificable de valor equivalente a integrar en el CCII en régimen de propiedad horizontal.



C. EJEMPLO PRÁCTICO DE DESARROLLO APLICATIVO DE LA CONSTITUCIÓN DE UN COMPLEJO INMOBILIARIO, CCII

C.1. Enunciado y determinaciones jurídicas del Ejemplo

Se dispone de una parcela de titularidad privada calificada para Uso Dotacional en un Plan General localizada en la misma SOP que se adoptó para el ejemplo aplicado a la Actuación de Dotación del Capítulo 3 anterior.

Los parámetros básicos que caracterizan a la SOP resultan ser (ver Capítulo 3):

ST Superficie Total)	280.000,00 m ² s.
EB (Edificabilidad Bruta)	110.000,00 m ² t.
IEB (Índice de Edificabilidad Bruta)	0,3928 m ² t/m ² s.
RD (Ratio Dotacional existente)	0,1705 m ² s Dot./m ² t/uas.
VRS (Valor de Repercusión del Suelo)	600,00 €/m ² t.

Las determinaciones jurídico-urbanísticas concretas que caracterizan a la Parcela Dotacional objeto de constitución de un CCII son:

Superficie de la Parcela	10.000,00 m ² s.
Uso Dotacional atribuido	Equipamiento Educativo (v. gr. EGB).

Previamente, procede la obtención del suelo para el dominio público para poder ejecutar el Equipamiento previsto por el planeamiento.

De acuerdo al marco jurídico vigente existen dos modalidades de obtención del suelo:

1. Por Expropiación de la Parcela.

El Justiprecio, (JP), correspondiente a la Expropiación rogada que alcanzaría (aplicando los parámetros del AU "medio" y el Valor de la UA en Suelo Residencial del Ejemplo anterior de las Actuaciones de Dotación) a:

$$\text{JP} = 10.000,00 \text{ m}^2\text{s} \times 0,3928 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2\text{s} \times 600,00 \text{ €/um}^2\text{t} = 2.356.800,00 \text{ €}.$$



2. Por Compensación de Aprovechamiento en aplicación del Principio de Reparto de Cargas y Beneficios mediante la Constitución de un Complejo Inmobiliario en régimen de una Actuación de Dotación (el artículo 43.2 del TRLS/15 regula el abono del justiprecio en suelo Urbano-Urbanizado en aprovechamiento sin necesidad de la aquiescencia del propietario).

Si se dispone como uso lucrativo el de Vivienda Residencial Plurifamiliar, VRP, la Superficie Total Edificable de VRP equivalente al JP, resultaría ser:

$$\text{VRP} = (2.356.800,00 \text{ €}) / (600 \text{ €/m}^2\text{t}) = 3.928,00 \text{ m}^2\text{t VRP}$$

, Aprovechamiento Urbanístico (derechos edificables) a entregar a la propiedad en contraprestación a la obtención del Suelo Dotacional.

Una vez decidida la constitución del CCII, procede definir el aprovechamiento máximo atribuible a la parcela sobre la base de la restricción establecida en el artículo 36.4.b) del TRLLOTUP/21 con la finalidad de disponer de un aprovechamiento adicional para poder construir una parte, al menos, de la Dotación.

Teniendo en cuenta que el límite máximo de atribución de aprovechamiento asciende a 0,5892 m²t/m²s (0,3928 m²t/m²s x 1,50), la edificabilidad máxima atribuible alcanzaría los 5.892 m²t, en este caso la edificabilidad total a atribuir se establece en 5.600 m²t.

En consecuencia, los parámetros que definen el CCII a constituir resultan ser:

- Superficie Edificable: 5.600,00 m²t.
- Número de Viviendas: 56 VPP (100 m²t/viv.).
- Ubicación en el CCII: en cuatro Plantas sobre el Equipamiento Educativo a partir de la primera: 1.400 m²s/pta. y 14 vivs./pta. ocupando 2.800 m²s. (1.400 m²s de espacios libres vinculados a las viviendas) lo que comporta un 28 % de ocupación de la Planta Primera de la Parcela Educativa.

Pues bien, del Aprovechamiento lucrativo atribuido de 5.600,00 m²t se deriva (5.600,00 m²t – 3.928,00 m²t) 1.672 m²t de aprovechamiento adicional cuya titularidad corresponde fiduciariamente al Ayuntamiento para destinarlo a la ejecución/ financiación del Equipamiento.



C.2. Determinación de la reserva Dotacional adicional

1. Determinación del suelo Dotacional.

La reserva de suelo Dotacional, SD, derivada del aprovechamiento lucrativo atribuido asciende a:

$$SD = 0,1705 \text{ m}^2\text{s Dot./m}^2\text{t} \times 5.600,00 \text{ m}^2\text{t} = 955 \text{ m}^2\text{t}$$

, que podrán ubicarse en la Planta Primera en situación, por ejemplo, colindante o enfrente de la parcela correspondiente a las Viviendas, lo que comportaría una ocupación de 3.755 m²s, lo que supone un 37,55 % de ocupación de la superficie total de esta Planta.

2. Determinación de su valor económico.

El valor económico, VED, equivalente a la SD asciende a:

$$VED = 955 \text{ m}^2\text{s} \times 0,3928 \text{ m}^2\text{t/m}^2\text{s} \times 600 \text{ €/m}^2\text{t} = 225.074,40 \text{ €.}$$

C.3. Determinación del porcentaje público de Plusvalías

1. Valor Económico.

En este caso, el valor económico del 10 % del aprovechamiento público, VP, asciende a:

$$VP = 10\% \times 5.600 \text{ m}^2\text{t} \times 600 \text{ €/m}^2\text{t} = 336.000 \text{ €}$$

2. Edificabilidad de VPP pública, E-VPP.

$$E\text{-VPP} = 336.000 \text{ €} / 200 \text{ €/m}^2\text{tVPP} = 1.680 \text{ m}^2\text{t VPP.}$$



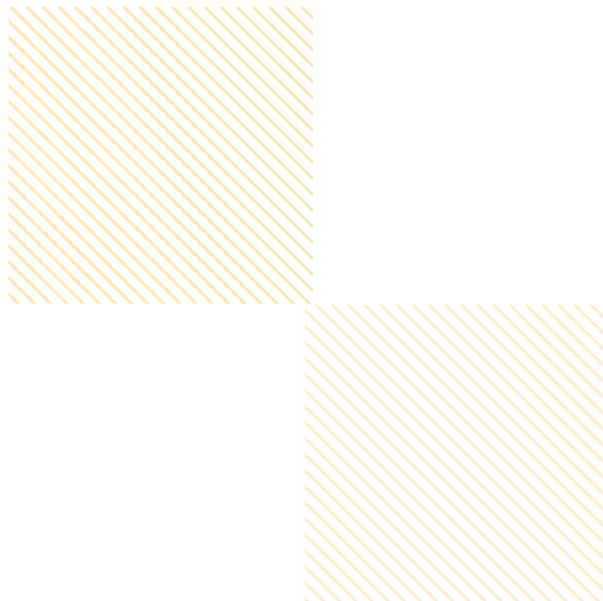
C.4. Compensación mediante superficie edificada a integrar en el CCII destinada a Equipamiento Público

De acuerdo a lo planteado en el Criterio 3º del apartado B.1.2, la satisfacción de la Carga y del Deber podrá realizarse mediante Compensación de superficie edificada con destino a un uso Dotacional de Equipamiento Público concreto a determinar por la Administración actuante, pudiendo destinar una parte a Viviendas Dotacionales (Residenciales Dotacionales, QR, en virtud del epígrafe 2.1-c) del apartado 1 del Anexo IV del TRLOTUP/21) de valor equivalente a la suma de la Carga y el Deber como Presupuesto de Contrata del Equipamiento a integrar en el CCII, junto a la edificación del Colegio y de las VPF en régimen de propiedad horizontal.

En concreto, el Valor Económico, VE-AD, del Aprovechamiento Adicional a aplicar a la construcción del Equipamiento asciende a:

$$\text{VE-AD} = 225.074,40 \text{ €} + 336.000 \text{ €} = 561.074,40 \text{ €}$$

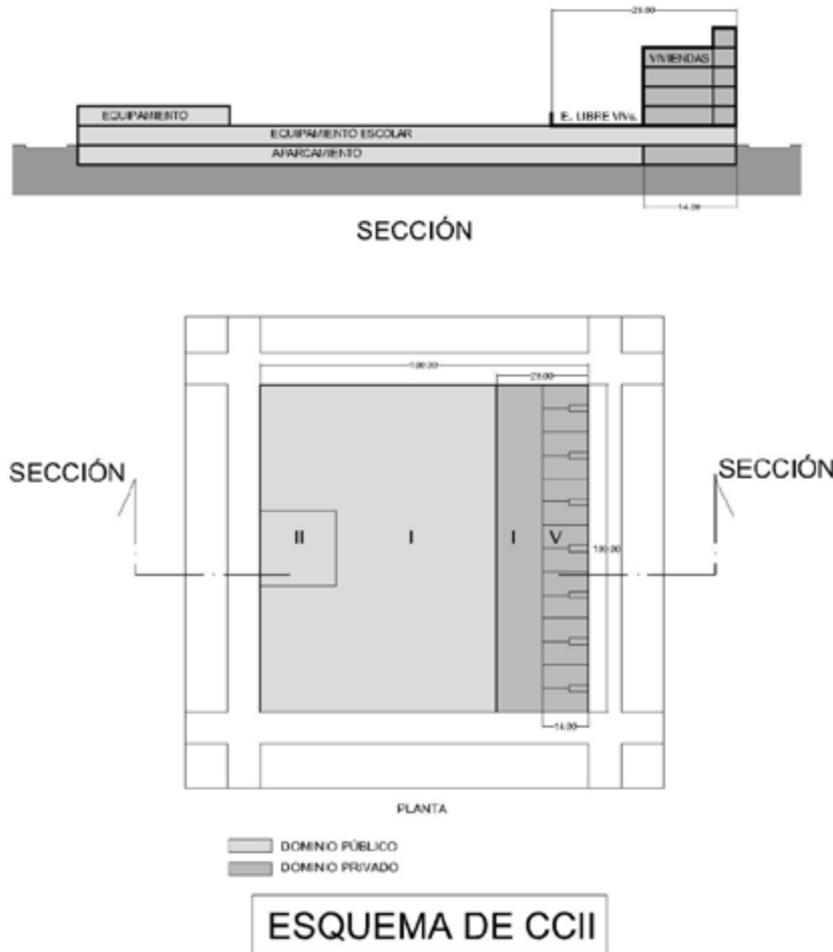
Si estimamos que el Presupuesto de Contrata medio de un Equipamiento "canónico" asciende a 1.000,00 €/m²t, el VE-AD permitirá construir **561 m²t de Equipamiento** sin coste alguno para la Administración.





C.5. Conformación definitiva del CCII

Ultimadas las determinaciones constitutivas del CCII, procede culminar la conformación arquitectónica del mismo de acuerdo, por ejemplo, a los siguientes criterios:



1. Instalación en el Subsuelo de un Aparcamiento (uso privado patrimonial) de 56 plazas adscritas a las Viviendas privadas, pudiendo ampliar su número con destino, por ejemplo, a uso también privativo como "aparcamiento de rotación" y también a otras plazas adicionales, esta vez de dominio público, para uso de los trabajadores del Centro Escolar.



- 2.** Implantación en toda la Planta Baja del uso de Equipamiento Escolar de dominio público, ocupando la parte que la edificación escolar necesite y destinando el resto de la superficie a espacios deportivos al aire libre, incluyendo los accesos al Aparcamiento y a los núcleos de comunicaciones las Viviendas ubicadas en las Plantas superiores.
- 3.** Edificación en las Plantas Primera, Segunda, Tercera y Cuarta de las 56 Viviendas (14 por Planta) ocupando 2.800 m²s del forjado de cubierta de la Planta Baja.
- 4.** Construcción en la Planta Primera (coexistiendo con las Viviendas) de 521 m²t de Equipamiento público sin coste alguno para el Ayuntamiento, derivado de la Compensación Económica de la Carga y el Deber generados por el aprovechamiento lucrativo atribuido al CCII.

C.6. Conclusiones relativas a la constitución de los CCII

De todo lo expuesto se deducen las ventajas y versatilidades de gestión pública que ofrece la constitución de CCII en la intervención en la ciudad consolidada al posibilitar la “mixtura” 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 Equipamiento previsto en la parcela Dotacional.

No obstante, tal como se ha señalado y en aras de evitar su aplicación espuria, su aplicabilidad debe ser utilizada estricta y rigurosamente para los casos que así lo requieran las demandas urbanas y con los límites y restricciones advertidas a lo largo de este Capítulo.



D. PREGUNTAS FRECUENTES (FAQs)

1. Se puede constituir un Complejo Inmobiliario de carácter urbanístico en una edificación preexistente?

Por supuesto. Así lo prevé tanto el artículo 26.5 del TRLS/15 como el 107.1 y apartado 3 del ANEXO XIII del TRLOTUP/21.

Por otro lado, la edificación preexistente puede estar destinada tanto a un uso privativo (residencial, terciario o industrial) como a un uso público Dotacional (Equipamiento escolar, administrativo, social, etc...) y ese destino (público o privado) no impide la constitución en la edificación de un Complejo Inmobiliario incorporando usos demaniales en el caso de una edificación privada, o usos privativos en el caso de una edificación pública, siempre que, obviamente, se garantice el interés general de la constitución del Complejo en los términos establecidos en la regulación estatal y autonómica citada.

2. ¿Es posible legalmente obtener una Dotación pública en régimen de Actuación Aislada calificada en un Plan General no adaptado al régimen de Gestión contemplado en la legislación urbanística estatal y autonómica mediante la constitución de un Complejo Inmobiliario?

Por supuesto que sí. Así lo regula expresamente y en concreto, el apartado 3 del ANEXO XIII del TRLOTUP/21.

Obviamente, la constitución de un Complejo Inmobiliario conformado por el uso Dotacional del Equipamiento establecido por el Plan vigente y la edificabilidad privativa atribuida (dimensionada en la intensidad necesaria para que su valor económico equivalga al Justiprecio que le correspondería al suelo Dotacional en aplicación de la eventual expropiación que ahora se sustituye por la constitución del Complejo Inmobiliario) comporta la creación conjunta de una Actuación de Dotación derivada del incremento de edificabilidad atribuido.

Consecuentemente, la constitución de esta Actuación de Dotación (en "tándem" con el Complejo Inmobiliario) requiere y exige la satisfacción de todas y cada una de las consideraciones que el TRLOTUP/21 establece para ello, remitiéndonos en este punto a lo establecido en el Capítulo 3 y en las FAQs correspondientes, en aras de evitar reiteraciones impropias.



3. Para el caso planteado en la pregunta anterior, ¿se puede reducir la superficie del suelo Dotacional señalada en origen por el planeamiento vigente?

Si fuera necesaria la disminución de la superficie de suelo Dotacional prevista en el Plan por causa de la constitución del Complejo Inmobiliario, no existe problema legal alguno para ello.

Debe tenerse en cuenta que la sustitución de “suelo Dotacional” por “edificabilidad Dotacional” del uso calificado, viene regulada expresamente en el artículo 18.2.b) del TRLS/15, por lo que nada legal lo impide.

Por otro lado, la eventual reducción “formal” de la superficie derivada de la desafectación de un suelo demanial por otro patrimonial viene establecida en el artículo 8.4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de julio), por lo que se dispone de cobertura legal más que suficiente para garantizar la seguridad jurídica de la actuación.

4. ¿Cómo se tramita la constitución de un Complejo Inmobiliario para obtener un suelo Dotacional en régimen de Actuación Aislada en el planeamiento vigente?

Obviamente, se trata de una modificación puntual del Plan General ya que altera las edificabilidades y la calificación pormenorizada de una parcela concreta de uso Dotacional. En consecuencia, la modificación deberá asumir el procedimiento y condiciones establecidas para la tramitación de las Actuaciones de Dotación, remitiéndonos a lo ya explicado en el Capítulo 3 anterior y sus FAQs correspondientes.

Por otro lado, para facilitar la gestión, sería recomendable el establecimiento de un Convenio de Gestión urbanística entre la propiedad de la parcela Dotacional y el Ayuntamiento en el que acordaran los parámetros urbanísticos y el procedimiento a seguir en la ejecución material del Complejo.

No obstante, si ese acuerdo no fuera posible, nada impide que el Ayuntamiento tramite la modificación de oficio, teniendo en cuenta que el artículo 43.2 del TRLS/15 permite el abono del Justiprecio en aprovechamiento urbanístico sin que sea necesaria la aquiescencia de la propiedad del suelo, siempre se que cumpla, obviamente, que el valor del aprovechamiento privativo que se atribuiría a la parcela Dotacional para constituir el Complejo Inmobiliario y que le correspondería a la propiedad equivale al Justiprecio expropiatorio de la misma.



5. ¿Cómo se tramita la constitución ex novo de un Complejo Inmobiliario de carácter Urbanístico y a quién corresponde su aprobación?

Obviamente, tal como se ha señalado en la pregunta anterior, la constitución de un Complejo Inmobiliario a adoptar en un planeamiento vigente que no lo tuviera previsto, comporta una modificación puntual del Plan con los requerimientos y consideraciones legales que cualquier modificación exige.

Por otro lado, de manera análoga a lo regulado para las Actuaciones de Dotación (ver FAQs correspondientes a la misma), la competencia de la aprobación de esta Modificación corresponderá a los Ayuntamientos siempre que la parcela Dotacional preexistente no formase parte de la Red Primaria del Plan pues, en ese caso, al ser un elemento perteneciente a la Ordenación Estructural la competencia de la aprobación correspondería a la Generalitat Valenciana.

6. En la constitución de un Complejo Inmobiliario, ¿puede incorporarse cualquier uso privativo con el uso demanial que el planeamiento tenga destinado?

Obviamente no. Deberá justificarse la compatibilidad social del uso privativo con el uso público. Por ejemplo, no sería admisible incorporar un uso privativo que genere contaminación acústica o aérea incorregible con un uso Sanitario o Asistencial.

7. ¿Es posible constituir un Complejo Inmobiliario incorporando un uso público Dotacional preexistente (v.gr. escolar o social) con la implantación de “Viviendas Dotacionales”, las denominadas “Residencial dotacional (QR)” en el ANEXO IV del TRLOTUP/21?

No existe problema legal alguno, sino más bien, sería recomendable para optimizar el uso público de los siempre escasos suelos Dotacionales que los planes tienen establecidos.

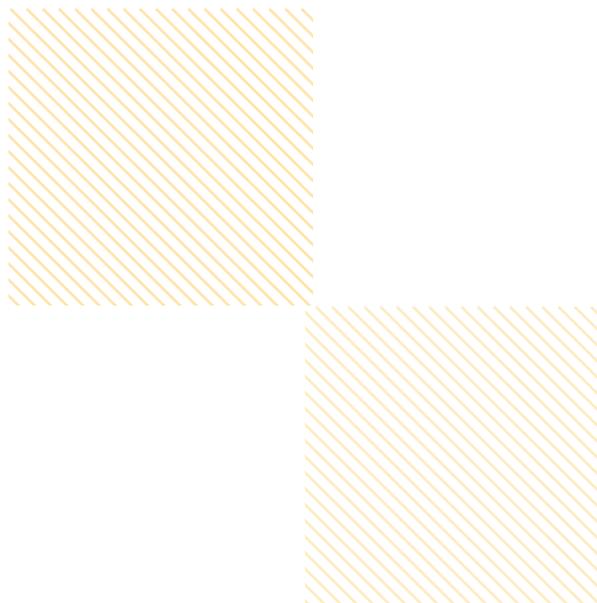
No obstante, procede señalar que la “conjunción” de un uso de Equipamiento tradicional con el innovador uso “Residencial dotacional” (Viviendas Dotacionales) no constituyen Complejo Inmobiliario alguno, pues se trata de dos usos demaniales cuyo desarrollo y gestión opera en régimen de comunidad de propietarios (Ley de Propiedad Horizontal).



8. ¿Cuándo es posible en un Complejo Inmobiliario sustituir la cesión del suelo Dotacional por un Equipamiento construido?

Es posible cuando el valor económico del incremento del aprovechamiento atribuido supera al valor económico del suelo Dotacional al que sustituye y ese excedente económico se destina a la ejecución, total o parcial, del Equipamiento a integrar en el Complejo.

Téngase en cuenta que el aprovechamiento a atribuir en la constitución de un Complejo Inmobiliario deberá alcanzar un valor económico equivalente al Justiprecio derivado del suelo Dotacional al que sustituye. Pero si ese aprovechamiento resultara ser inferior al límite máximo indisponible establecido para las Actuaciones de Dotación en el artículo 36.5 y 6 del TRLOTUP/21, nada impide que el valor económico de ese "excedente" de aprovechamiento se destine a la financiación, total o parcial, de la construcción del Equipamiento, circunstancia de gran interés para la Administración pública.





GENERALITAT
VALENCIANA

TOTS
A UNA
veu

Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques
i Mobilitat

