

Direcció General d' Urbanisme

**Conselleria de Política Territorial
Obres Públiques i Mobilitat**

GENERALITAT VALENCIANA

**GUIA PER ALS PROGRAMES
D'ACTUACIÓ AÏLLADA, LES
ACTUACIONS DE DOTACIÓ I ELS
COMPLEXOS IMMOBILIARIS DE
CARÀCTER URBANÍSTIC**

València, juny 2023



GENERALITAT
VALENCIANA

TOTS
A UNA
veu

Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques
i Mobilitat





DIRECCIÓ

Vicente Joaquín García Nebot
Director General d'Urbanisme

SUBDIRECCIÓ

Anna Piñeiro Valls
Subdirectora General d'Urbanisme

**SERVEI DE COORDINACIÓ
I COL·LABORACIÓ URBANÍSTICA**
Joaquín Fernández Martínez

REDACCIÓ I EQUIP TÈCNIC

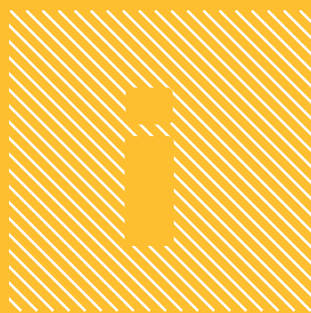
Gerardo Roger
Francisco Blanc
Cristóbal Ruiz

DISSENY I MAQUETACIÓ

Isabel Giner Marco

EDITA

Conselleria de Política Territorial,
Obres Públiques i Mobilitat
ISBN: 978-84-482-6886-2



ÍNDEX

**GUIA PER ALS PROGRAMES
D'ACTUACIÓ AÏLLADA,
LES ACTUACIONS DE DOTACIÓ
I ELS COMPLEXOS IMMOBILIARIS DE
CARÀCTER URBANÍSTIC**



Í N D E X

1. PRÒLEG I AGRAÏMENTS

2. PROGRAMES D'ACTUACIÓ AÏLLADA I LA REPARCEL·LACIÓ HORIZONTAL

A. QUÈ SÓN ELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ AÏLLADA?	11
A.1. Definició i consideracions generals	11
A.2. Dualitat actuacions "aïllades i integrades"	11
A.3. La programació d'actuacions aïllades. Supòsits i finalitat.....	13
A.4. Operativitat dels PAA. La recuperació de centres històrics.....	14
A.4.1. <i>Edifici catalogat en ruïna legal</i>	<i>14</i>
A.4.2. <i>Agregació forçosa de finques amb</i> <i>elements catalogats</i>	<i>16</i>
A.4.3. <i>Actuacions de dotació</i>	<i>17</i>
A.4.5. <i>Promoció i propietat: l'execució del</i> <i>Programa d'actuació aïllada</i>	<i>21</i>
A.4.6. <i>Reparcel·lació horitzontal</i>	<i>22</i>
B. DOCUMENTACIÓ I TRAMITACIÓ DELS PAA	25
B.1. Documentació del PAA	25
B.2. Tramitació del PAA	25
B.3. Els PAA amb modificació de planejament	26
B.4. Cas especial dels PAA en cas d'edificació o rehabilitació forçosa	26
B.4.1. <i>Breu advertiment sobre els antecedents</i> <i>històrics d'aquesta institució</i>	<i>26</i>
B.4.2. <i>El nou règim del PAA en el Registre de</i> <i>solars i edificis a rehabilitar</i>	<i>28</i>
B.4. Reflexió Final	29
C. ALGUNS EXEMPLES	30
D. PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)	31



Í N D E X

3. LES ACTUACIONS DE DOTACIÓ

A. QUÈ SÓN LES ACTUACIONS DE DOTACIÓ?	35
A.1. Deficiència i consideracions generals	35
A.2. Disposicions legislatives aplicables	36
A.3. Aplicacions complementàries de les actuacions de dotació a la gestió del sòl urbà "heretat"	39
B. COM ES TRAMITEN LES ACTUACIONS DE DOTACIÓ	40
B.1. Determinació de la càrrega de cessió de sòl dotacional i del deure de percentatge públic de plusvàlues derivat de l'increment d'aprofitament atribuït	40
<i>B.1.1. Determinació de la reserva de sòl dotacional (RD)</i>	<i>40</i>
<i>B.1.2. Determinació del percentatge públic de plusvàlues (PPV)</i>	<i>45</i>
<i>B.1.3. Esquemes sinòptics</i>	<i>47</i>
C. APLICACIÓ PUNTUAL D'UNA ACTUACIÓ DE DOTACIÓ A ACTUACIONS AÏLLADES D'UN PLA GENERAL VIGENT SENSE ADAPTAR AL SEU RÈGIM	50
D. EXEMPLE PRÀCTIC DE DESENVOLUPAMENT APLICATIU DE LA CONSTITUCIÓ D'ACTUACIONS DE DOTACIÓ	53
D.1. Aplicació de les AdD en la revisió (o d'una modificació zonal) d'un pla general	53
<i>D.1.1. Contingut de l'exemple</i>	<i>53</i>
<i>D.1.2. Característiques identificatives de l'AEH-SOD</i>	<i>53</i>
<i>D.1.3. Constitució del règim de les actuacions de dotació en la SOD</i>	<i>55</i>
<i>D.1.4. Aplicació del règim de l'AdD anteriorment determinat per a la SOD al desenvolupament d'una parcel·la edificable localitzada en aquesta que disposa d'una atribució d'increment d'aprofitament</i>	<i>59</i>
<i>D.1.5. Valoració econòmica de la càrrega i del deure</i>	<i>60</i>
<i>D.1.6. Conclusions sobre la rendibilitat econòmica de l'actuació de dotació exposada en l'exemple</i>	<i>62</i>
E. PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)	63



Í N D E X

4. ELS COMPLEXOS IMMOBILIARIS DE CARÀCTER URBANÍSTIC

A. QUÈ SÓN ELS COMPLEXOS IMMOBILIARIS DE CARÀCTER URBANÍSTIC?	67
A.1. Definició i consideracions generals	67
A.2. Disposicions legislatives aplicables	68
A.3. Requisits bàsics per a la constitució d'un CI	71
B. PROCEDIMENT APLICABLE A LA CONSTITUCIÓ DE COMPLEXOS IMMOBILIARIS	72
B.1. Establiment de límits juridicourbanístics aplicables a la constitució d'un CI.....	72
<i>B.1.1. Primera regulació: usos privatis susceptibles d'implantar-se en un CI.....</i>	<i>72</i>
<i>B.1.2. Segona regulació: càrregues i deures derivats de la constitució d'un CI</i>	<i>74</i>
B.2. Procediment administratiu aplicable a la constitució d'un CI.....	75
<i>B.2.1. Determinació de la "iniciativa de la promoció" en la constitució d'un CI.....</i>	<i>75</i>
<i>B.2.2. Situació administrativa en què es trobara el planejament.....</i>	<i>76</i>
<i>B.2.3. Càrregues i deures legals derivats de l'aprofitament lucratiu atribuït</i>	<i>76</i>
C. EXEMPLE PRÀCTIC DE DESENVOLUPAMENT APLICATIU DE LA CONSTITUCIÓ D'UN COMPLEX IMMOBILIARI, CI	77
C.1. Enunciat i determinacions jurídiques de l'exemple	77
C.2. Determinació de la reserva dotacional addicional	79
C.3. Determinació del percentatge públic de plusvàlues	79
C.4. Compensació mitjançant superfície edificada per a integrar en el CI destinada a equipament públic.....	80
C.5. Conformació definitiva del CI	81
C.6. Conclusions relatives a la constitució dels CI	82
D. PREGUNTES FREQUENTS (FAQ).....	83



CAPÍTOL 1
PRÒLEG I AGRAÏMENTS



PRÒLEG I AGRAÏMENTS

La ciutat consolidada, entenent per tal qualsevol sòl urbà siga ciutat, poble o barri, està tornant a ser el centre del debat politicourbanístic. I com poder recuperar l'important patrimoni immobiliari que ens ha costat tants anys crear és el repte essencial que s'ha de conjugar amb solucions residencials que mitiguen el greu problema de l'habitatge.

No és lògic que hi haja habitatges tancats degradant-se i, d'altra banda, la manca absoluta d'habitatges en el mercat a preus assequibles dificulta o impedeix que molts ciutadans i ciutadanes puguen materialitzar el seu dret a un habitatge digne.

Ací és on ha d'entrar l'Administració a materialitzar polítiques de recuperació, reequipament dotacional i aplicació de polítiques incentivadores del lloguer i la venda d'habitatges de protecció pública, tant d'iniciativa pública com privada.

Així, amb aquesta GUIA PER ALS PROGRAMES D'ACTUACIÓ AÏLLADA, LES ACTUACIONS DE DOTACIÓ I ELS COMPLEXOS IMMOBILIARIS DE CARÀCTER URBANÍSTIC, completem una trilogia de guies absolutament necessàries per als ajuntaments i els operadors immobiliaris: la GUIA DE LA GESTIÓ DIRECTA DE L'URBANISME PER A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A LA COMUNITAT VALENCIANA, per la qual pretenem que les entitats públiques reprenguen la gestió de la ciutat que van abandonar fa anys en mans de l'agent urbanitzador i que ara necessàriament han d'assumir de nou després de diverses dècades d'abandó, i la GUIA PER A L'EDIFICACIÓ I REHABILITACIÓ FORÇOSA. L'AGENT REHABILITADOR I L'AGENT EDIFICADOR, que suposa una eina eficaç per a posar en valor els immobles que han anat deteriorant-se i aprofitar, així, els fons europeus que a través dels fons Next Generation en permetran la recuperació. Però també hem d'edificar els solars que estan pendents d'edificar, perquè la inactivitat d'aquests només provoca especulació, situació prohibida per la nostra Constitució.

Aquesta tercera guia va un pas més enllà actuant dins de la ciutat consolidada a fi de fer-la més amable per a la ciutadania generant i acostant les dotacions públiques als centres de les poblacions mitjançant actuacions de dotació. Permetent que l'urbanisme de cirurgia de precisió arribe al cor de les nostres ciutats a través de les actuacions aïllades. Creant complexos immobiliaris que ens permeten donar solucions en mixtura d'usos allí on no es poden donar d'una altra manera per la consolidació del sòl.



Pròleg i agraïments...

És urbanisme productiu en la seua pura essència. Un urbanisme transformador al servei de la ciutadania que ha de ser explicat amb detall i claredat. I, per a això, hem comptat amb l'advocat urbanista Francisco Blanc Clavero; l'arquitecte urbanista Gerardo Roger Fernandez Fernandez i amb l'enginyer de camins, canals i ports, també urbanista, Cristóbal Ruiz. Tres experts urbanistes de més que reconegut prestigi que ens han ajudat en la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat a construir un relat fàcil i comprensible d'unes de les eines més desconegudes i, possiblement, complexes que té el nostre urbanisme.

Per això, els estem enormement agraïts i esperem que aquesta guia servisca de base per a moltes jornades i seminaris que ens permeten entendre amb profunditat com podem canviar i millorar socialment i urbanísticament els centres de les nostres ciutats.

No podem oblidar la importància que tenen les tres eines (actuacions aïllades, actuacions de dotació i complexos immobiliaris) per a solucionar un dels problemes endèmics que heretem de l'urbanisme dels anys huitanta i noranta: les expropiacions pregades.

Aquesta càrrega, que pateixen molts dels nostres ajuntaments, pot ser solucionada o mitigada a través de la intervenció en la ciutat existent (centres històrics i eixamples) amb les eines urbanístiques de les actuacions de dotació combinades amb els complexos immobiliaris, de manera que s'obtinguen les dotacions i els equipaments necessaris sense que calga que els propietaris perden els seus drets urbanístics o siguen substituïts per quantioses i insuportables indemnitzacions a càrrec de l'erari públic.

Esperem que aquesta guia siga útil.

El director general d'Urbanisme.

Vicente J. García Nebot.



CAPÍTOL 2
PROGRAMES D'ACTUACIÓ
AÏLLADA I LA REPARCEL·LACIÓ
HORIZZONTAL



PROGRAMES D'ACTUACIÓ AÏLLADA I LA REPARCEL·LACIÓ HORIZZONTAL

A. QUÈ SÓN ELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ AÏLLADA?

A.1. Definició i consideracions generals

Els programes d'actuació aïllada són una institució jurídica pròpia del dret autonòmic valencià. La seua regulació, per tant, es troba en el TRLOTUP/21, fonamentalment en els articles 174 a 176 i complementàriament en els seus articles 73, 101, 103, 109, 115, 157 i 186 i següents. És una institució ja bastant antiga, perquè va ser introduïda en l'LRAU de 1994 i desplegada per la TRLOTUP/21 de 2005, per a ser finalment recollida, encara que amb rellevants canvis, per la LOTUP de 2014 (hui text refós aprovat per Decret legislatiu/1/2021).

A.2. Dualitat actuacions "aïllades i integrades"

En dret valencià ja és tradicional el binomi d'actuacions "aïllades/integrades". Les actuacions integrades són les que es desenvolupen per unitats d'execució, les aïllades, la resta en sòl urbà. Mentre que l'actuació integrada té com a objecte essencial o prioritari desenvolupar la urbanització (pública) dels terrenys, en l'actuació aïllada l'objectiu bàsic és l'edificació o, si és el cas, la rehabilitació dels immobles. "Consisteixen en l'edificació de solars o la rehabilitació d'edificis", diu l'article 73 TRLOTUP/21). Com l'edificació/rehabilitació és una activitat que se sol fer sobre béns privats, la component "pública" d'aquestes actuacions aïllades es veu, per dir-ho així, més difuminada.

Però els actes d'edificació/rehabilitació són també d'execució del planejament establert per l'Administració urbanística, fan ciutat i, a més, són obligatoris, de manera que en aquests també trobem una component indubtable d'interès públic.



Les actuacions aïllades es produeixen sempre en això que, seguint la legislació estatal (TRLR 7/2015), denominem “situació de sòl urbanitzat” . Se situen en illes que ja estan urbanitzades (segons les previsions del pla) o on és molt senzill completar-ne la urbanització connectant-les amb les connexions a la xarxa ja existent. Això té una conseqüència important: els propietaris afectats per l'actuació aïllada estan subjectes a un règim de drets i obligacions diferent dels que es veuen afectats per actuacions integrades. Un règim més lleuger pel que fa a les càrregues o deures centrat en l'edificació/rehabilitació de l'immoble de propietat privada, en què l'obligació coincideix amb el dret i en què, com a màxim, només s'hi afegien algunes altres obligacions auxiliars, instrumentals de l'edificació, i no sempre.

Això facilita que aquestes actuacions aïllades siguin, comunament, realitzades espontàniament pels subjectes privats, els “particulars”, limitant-se l'Administració a una tasca de mera verificació i control en el compliment dels interessos públics presents mitjançant la simple concessió de les llicències d'obres a proposta del particular.

Però no sempre és així. Hi ha ocasions, previstes per la llei, en què es fa necessari “programar” l'actuació aïllada davant la impossibilitat que aquesta es desenvolupi de manera espontània per la iniciativa privada. Es tracta de situacions en les quals, per una raó o altra, en determinats punts del mosaic urbà una peça queda deteriorada i s'hi presenten dificultats per a reemplaçar-la o reparar-la.

Hi ha, doncs, actuacions aïllades “no programades” que són la majoria dels casos, i també n'hi ha de “programades”, encara que aquestes siguin l'excepció. Les “no programades” s'executen mitjançant l'atorgament directe de llicències, les programades precisen, a més i prèviament, l'aprovació d'un “programa d'actuació”, en aquest cas “programa d'actuació aïllada” seguit d'un instrument de gestió urbanística forçosa com és la reparcel·lació.

Advertim que els plans no delimiten un àmbit geogràfic que permeti visualitzar a priori on es duran a terme les actuacions aïllades “no programades” que siguin diferenciables espacialment de les “programades”. La programació de les actuacions aïllades s'estableix al llarg del temps a mesura que en sobrevé la necessitat, quan arribat un moment s'aprecia la concurrència de determinades circumstàncies que la fan pertinent, sense que a priori —a la simple vista del pla— se sàpia exactament on serà necessari un futur programa d'actuació aïllada (a partir d'ara, PAA). L'excepció a aquesta regla, és clar, es dona quan per a solucionar el problema cal una modificació o complement puntual del pla i el mateix PAA porta en el seu contingut aquest planejament específic. Ho veurem en el seu corresponent epígraf.



A3. La programació d'actuacions aïllades. Supòsits i finalitat

La llei ens diu que el PAA és pertinent en aquells casos en què l'actuació no puga desenvolupar-se mitjançant llicència directa. La llicència, recordem, és sempre necessària per a qualsevol acte d'edificació¹. Però només en determinats casos caldrà que aquesta llicència estiga precedida de l'aprovació prèvia d'un programa i de la consegüent reparcel·lació forçosa. Es tracta dels casos en què no cal confiar o esperar que l'edificació/rehabilitació es produïska després d'una simple petició de llicència o a l'empara d'aquesta. Recordem que la petició de la llicència és sempre pregada, depenent de la voluntat espontània dels particulars, per la qual cosa podria no produir-se mai. A més, la llicència es concedeix sense perjudici del dret de propietat o de tercers, motiu pel qual podria ser inexecutable si s'hi oposen determinats propietaris o no cooperen amb l'execució. Pot haver-hi motius que impedisquen aquesta iniciativa espontània a sol·licitar o executar la llicència i facen precisa una reparcel·lació prèvia per a imposar forçosament l'execució del pla assegurant l'equidistribució entre els afectats.

Això succeeix així quan hi concorre una causa especial d'interés públic en l'execució del pla que suscita la necessitat d'articular una justa distribució de beneficis i càrregues entre interessos contraposats dels afectats, quan aquests no poden harmonitzar-se espontàniament pel lliure joc de l'autonomia de la voluntat privada. Si s'aprecia aquest especial interés públic, la seua atenció prioritària exigeix atendre'l encara mancant conformitat de tots els afectats.

L'escenari de fons és que o bé hi ha diversos propietaris afectats amb interessos pendents de conciliació sobre com repartir les càrregues i els beneficis del pla, o bé hi ha una reticència a construir per part d'aquests, cosa que fa imperatiu solucionar-la.

La llei no ens ofereix una relació exhaustiva o en règim de numerus clausus de tots els possibles casos en què pot donar-se aquesta situació. En això, el TRLLOTUP/21 difereix clarament de l'anterior LUV (art. 146); després veurem per què. El TRLLOTUP/21 diu: "...aquells casos en què no siga procedent directament l'atorgament de llicència urbanística, com ara la rehabilitació o edificació en àmbits de plans de reforma interior o solars en règim d'edificació forçosa". Cal observar el gir enunciatiu o exemplificatiu "com ara" deixa oberta la possibilitat de casos múltiples que no han sigut exhaustivament enumerats per la llei². La referència a la reforma interior és tan ambigua com àmplia.

1 També per als actes de rehabilitació quan consistisquen en obres de reforma que afecten elements de rellevància patrimonial: article 233 TRLLOTUP/21.

2 El règim legal del TRLLOTUP/21 es desmarca deliberadament de l'article 146 LUV que establia una tipologia precisa en numerus clausus de supòsits d'aplicació del programa per a actuacions aïllades.



És procedent l'actuació programada (aïllada) sempre que siga necessari atendre un interès públic concret que no se subsumisca en el simple i genèric dret a edificar/rehabilitar que tenen els particulars, sinó que, per algun motiu, vaja més enllà. Un interès públic, per tant, que no pugua quedar a l'atzar de l'espontània actuació dels particulars i que demande una gestió urbanística imperativa (com la reparcel·lació forçosa) per a atendre'l.

Els supòsits d'aquest principi abstracte són més dels que se'ns puguen ocórrer; el legislador ha optat per no esgotar-ne l'enunciat. Però és fàcil anticipar molt diversos exemples si apliquem aquests principis generals. D'entrada, ha de quedar clar que quan els afectats per l'actuació estan disposats a solucionar la situació demanant i executant una llicència d'obres, resulta superflu imposar-los un programa que ningú demana per a fer el mateix que ells farien sense necessitat d'aquest. "Seria procedent, directament", atorgar-los la llicència. Però quan cal dir que la llicència no és suficient i l'Administració no ha d'esperar indefinidament perquè li la demanen o l'executen?

A.4. Operativitat dels PAA. La recuperació de centres històrics

Per als gestors públics, en l'actualitat, la intervenció en els centres històrics constitueix una prioritat per la seua major sostenibilitat com a alternativa al desenvolupament expansiu de les ciutats. Això en un doble vessant: recuperar l'habitabilitat del medi ambient urbà i propiciar alternatives davant del consum indiscriminat de sòl en situació rural, agrari o natural. Exposarem, a continuació, alguns casos en què el PAA contribueix a instrumentar aquest objectiu.

A.4.1. Edifici catalogat en ruïna legal

Aquest és el cas clàssic. Un edifici catalogat que és objecte de declaració de ruïna legal per motius econòmics.

El deure normal de rehabilitar, seguint tant la legislació estatal (15 TRLS) com l'autonòmica (202 TRLLOTUP/21), té un límit econòmic màxim per damunt del qual no es pot exigir més als propietaris. O siga: un cost màxim exigible als propietaris. Aquest límit es determina pel 50 % del cost de reconstrucció d'un edifici de la mateixa superfície útil i amb les mateixes característiques constructives en les condicions imprescindibles per a autoritzar-ne l'ús. L'Administració pot exigir als propietaris obres de rehabilitació o reparació en els seus edificis privats, però només si el valor d'aquestes obres no supera la meitat del que costaria construir l'edifici de nova planta. Quan això succeeix (cost de rehabilitar superior al 50 % de reconstruir), és procedent la declaració legal de "ruïna".



En tal cas –ruïna–, el propietari, com a regla general, és lliure de triar entre rehabilitar o simplement derrocar l'edifici, deixant el solar pendent per a la posterior edificació de nova planta. A més, la possibilitat de demolir té una important conseqüència en els edificis la propietat dels quals està organitzada en règim de propietat horitzontal (quasi tots): és el que dona lloc a la possible dissolució del proindivís a petició de qualsevol dels copropietaris, perquè mentre hi haja propietat horitzontal, el proindivís només es pot extingir de comú acord entre tots aquests.

No obstant això, hi ha un supòsit molt problemàtic: quan l'edifici es troba catalogat, és a dir, protegit, i a conseqüència d'això no pot ser derrocat o, com a mínim, no poden demolir-se alguns dels seus elements estructurals que siguen objecte d'aquesta protecció. Ni tan sols es permet l'enderrocament quan l'edifici està en ruïna.

En aquest cas –concurrència de ruïna i catalogació– ni l'Administració pot exigir als propietaris la rehabilitació ni els propietaris estan obligats a escometre-la, però tampoc poden demolir. El que és procedent és que l'Administració concedisca una ajuda econòmica als propietaris afectats llevat que arribe a un acord voluntari amb aquests per a solucionar la situació. Aquesta ajuda a costa de l'erari públic és obligatòria per a obligar l'amo tant segons la legislació estatal com l'autonòmica.

Però hi ha una possibilitat alternativa: promoure en aquests casos un PAA és una possible solució que resol el problema sense cost per a l'Administració. L'especial interès públic d'aquest cas és present a causa de la catalogació de l'immoble. La legitimitat de programar deriva de la impossibilitat d'exigir als propietaris la directa petició de llicència per a rehabilitar atesa la situació de ruïna legal (econòmica) concurrent –conservació de l'edifici a major cost que el deure normal de conservació.

El programa i la conseqüent reparcel·lació, que seria horitzontal en aquest supòsit, permeten distribuir justament les càrregues derivades de l'execució del planejament entre els afectats. Addicionalment, possibilita que aquells propietaris que no desitgen assumir la seua quota, part d'aquesta pugan exonerar-se d'aquestes demanant no participar en la corresponent reparcel·lació. Això els donaria dret a ser indemnitzats pel valor real de la seua participació en la propietat i ser exclosos de la futura reparcel·lació material a canvi d'una compensació econòmica equivalent a la seua propietat d'origen. De manera que cap afectat es trobaria obligat a finançar costos en excés de "deure normal de conservació" ni per damunt d'aquest, excepte, és clar, que preferisquen participar en la reparcel·lació de manera voluntària perquè siga del seu interès i desitgen conservar la seua participació en la propietat i el seu possible desenvolupament.



A.4.2. Agregació forçosa de finques amb elements catalogats

Un altre problema freqüent per a la rehabilitació d'edificis protegits és la divisió originària de la propietat típica de la ciutat històrica, el problema que planteja l'estructura espacial de la propietat o el parcel·lari històric. Aquesta estructura no sempre és l'adequada per a satisfer la demanda dels usos i els costums i els "hàbits tecnològics" d'una societat moderna. Si a l'especial cost econòmic de la rehabilitació li afegim una estructura disfuncional de la propietat, tenim un problema de rendibilitat social i immobiliària dissuasiu de la desitjable reutilització i recuperació de les ciutats existents.

Això és a causa, principalment, del fet que les unitats espacials de propietat són massa xicotetes per ser vestigi d'una altra època. Un exemple típic ens el proporciona la dificultat d'implantar places d'aparcament en el subsol d'edificis construïts i protegits per la seua reduïda superfície o peculiaritats de la seua geometria.

La possible solució pot consistir en l'agrupació de diverses de les primitives finques en una sola promoció que compartisca les places d'aparcament en subsol d'una o diverses d'aquestes. És a dir, combinar (agregar) en l'actuació diversos edificis protegits contigus o uns altres de protegits amb altres solars adjacents susceptibles d'edificació de nova planta. Aquesta solució pot canviar, per a millor, la funcionalitat dels edificis després de la rehabilitació, fent-ne més atractiu l'ús i, per descomptat, pot incentivar la rendibilitat d'aquesta mena d'actuacions sobre conjunts històrics.

Però fins a quin punt és legítim obligar diferents propietats, en origen diferenciades, a actuar de manera conjunta? Indubtablement ho és si una d'aquestes propietats (o totes) estan subjectes a un règim de protecció respecte del qual la possible actuació conjunta constitueix una solució de funcionalitat d'acord amb les exigències actuals. És lògic que per als propietaris més afectats per les restriccions que imposa la catalogació serà de major interès l'actuació conjunta que per als no afectats per aquesta. Però l'actuació conjunta és un cas típic de funcionalització social de la propietat i d'aplicació del principi de justa distribució de beneficis i càrregues: de les càrregues derivades d'aquestes exigències proteccionistes o conservacionistes del pla i dels correlatius beneficis que es poden derivar d'una actuació conjunta.

El mateix supòsit podria donar-se quan es dona una insuficiència de les plantes baixes per a albergar funcionalment els usos als quals estan destinades, o donar-se per la possibilitat positiva de connectar amb eixida múltiple o passant a diferents carrers les propietats agrupades en promoció conjunta i amb alguna comunicació interior. També és el cas en què es fa necessari albergar serveis o instal·lacions tècniques (per exemple, compressors de condicionament d'aire, ascensors, etcètera) en edificis sense protecció per a donar servei als adjacents protegits on la seua implantació es fa impossible.



Són molts els casos en què ampliant l'àmbit d'actuació s'obrin possibilitats per a millorar la funcionalitat de tots els immobles afectats. Això, naturalment, sempre que les directrius de protecció del catàleg i les ordenances del planejament autoritzen aquesta unitat funcional i dins dels límits que aquestes regulen.

Des del punt de vista del dret de propietat i de la gestió urbanística, la qüestió rellevant serà si hi ha un interès públic prevalent en la conservació i rehabilitació dels elements protegits i una millora rellevant en la funcionalitat dels immobles. Caldrà ponderar si aquesta circumstància concorre i, per tant, si ha de prevaldre sobre l'interès privat a actuar en els immobles per separat.

Aquesta agrupació forçosa de propietats per a la seua programació té les seues peculiaritats reparcel·latòries expressament previstes en la llei i a les quals després al·ludirem (articles 101.4 i 6 TRLOTUP/21). De moment valga dir que l'agrupació forçosa de finques amb vista a la seua reparcel·lació horitzontal està ben prevista pel legislador, que fins i tot preveu algunes solucions per a uns certs peculiars problemes d'equidistribució que pot plantejar.

A.4.3. Actuacions de dotació

Finalment, convé esmentar les possibilitats que ofereixen en la gestió dels centres històrics les "actuacions de dotació". Com en aquesta mateixa guia s'hi dedica un altre capítol, al·ludirem ací tan sols a la seua possible relació amb els PAA.

La dificultat de recuperar un edifici històric és sovint solucionada per l'Administració modificant el planejament per a incentivar-ne la rehabilitació. Altres vegades l'incentiu del nou planejament consisteix en una remodelació menor de l'illa que faça més atractiva la utilització efectiva dels immobles i més agradable residir-hi. Aquesta solució d'incentius per via modificació de pla no pot deixar-se a risc que quede sense executar-se pels propietaris afectats. Estem parlant de canvis en el planejament justificats per l'expectativa de la seua efectiva realització i, per tant, l'Administració ha d'assegurar-la. Mancant iniciativa privada o de consens privat entre els afectats per a escometre l'edificació i complementar la dotació, la solució pot ser programar una actuació aïllada.

Com a teló de fons dels escenaris abans descrits convé apuntar que la propietat immoble en els centres històrics tendeix a un cert "desmembrament", a vegades a conseqüència de successius episodis hereditaris històricament cumulatiu. Aquesta dispersió de la propietat dificulta la gestió urbanística. Si a aquest panorama afegim les exigències especials de conservació pròpies de l'edificació protegida, ens enfrontem a una gestió urbanística complexa per a la qual els programes d'actuació aïllada i la reparcel·lació horitzontal són un remei rellevant.



A.4.4. Iniciativa del programa i modalitats d'actuació

- 1. Introducció:** la pertinència de programar no és el mateix que la legitimació per a proposar-ho.

Hem de distingir entre la pertinència objectiva d'afrontar la programació d'un sòl urbanitzat i la legitimació subjectiva per a promoure aquesta programació. Una cosa és que es presente la situació adequada perquè el PAA tinga sentit legal i una altra de ben diferent que siga promogut pel subjecte adequat per a fer-ho.

La llei exigeix que concórrega el doble requisit: d'una banda, la pertinència objectiva, justificada per causa especial d'interés públic en una programació seguida de reparcel·lació forçosa. I, d'altra banda, una legitimació subjectiva, és a dir, que el promotor del programa exercisca les condicions exigibles per a poder impulsar el programa davant l'Administració. Ja hem examinat el requisit relatiu a la pertinència objectiva del programa en l'apartat anterior, ens centrarem ara en la legitimació subjectiva.

En els àmbits d'actuacions aïllades, una vegada aprovat el pla, es van concedint llicències i executant-les per a desenvolupar-lo. Però resulta que determinades parcel·les o edificis no es desenvolupen adequadament i, de sobte, algú proposa un programa en el qual s'identifiquen els motius pels quals no s'havia desenvolupat aquest sòl i les raons d'interés públic per les quals és procedent programar-ne el desenvolupament. Suposem que aquest interés públic hi concorre de veritat. Qui està legitimat per a prendre aquesta iniciativa? Vegem-ho.

- 2. Modalitats de gestió**

Com tots els programes, també els d'actuació aïllada poden desenvolupar-se per gestió directa o per gestió indirecta amb un concurs selectiu previ de l'urbanitzador (convocat a iniciativa de l'Administració). També hi cap la gestió per propietaris que seran els que prenguen la iniciativa en aquest cas (article 119 TRLOTUP/21). És l'únic cas de vertadera iniciativa privada.

La gestió directa, sota iniciativa pública, és sempre possible i no ofereix problemes que exigitsquen el nostre comentari especial.

La gestió indirecta per selecció de l'urbanitzador en concurs té una utilitat limitada en cas dels PAA. Si deixem al marge els concrets supòsits de l'edificació o rehabilitació forçosa, no és fàcil articular el concurs de programació perquè la llei estableix regles especials de legitimació —com ara l'exigència d'una participació suficient en la propietat— per a poder ser promotor d'una iniciativa de PAA.



3. Exigència d'un mínim de propietat per a poder promoure el programa

Aquestes condicions de legitimació es basen en el fet que el promotor del PAA dispose d'un mínim de propietat, motiu pel qual són idònies per als casos de gestió per propietaris.

La llei preveu dos supòsits: el general i l'específic dels centres històrics (article 174 TRLOTUP/21).

La condició general és que el promotor "acredite la disponibilitat civil sobre terrenys suficients per a assegurar que edificarà la parcel·la i ho farà en termini inferior a tres anys". No oblidem que la finalitat primària d'un PAA és edificar/rehabilitar i, si el promotor manca dels terrenys necessaris perquè, de resultes de la reparcel·lació, arribi a ser adjudicatari d'un solar edificable, llavors no podria garantir el bon compliment d'aquesta finalitat edificatòria del programa. La situació és diferent que en els programes d'actuació integrada (PAI), en què l'urbanitzador pot limitar-se a desenvolupar la infraestructura pública sense edificar res.

En aquest sentit, la llei estipula una definició legal precisa del que haja d'entendre's per "disponibilitat civil sobre terrenys suficients". El promotor ha de tindre propietats que siguin suficients per a ser adjudicatari de finca edificable resultant de la reparcel·lació (article 174.4 TRLOTUP/21). Bastarà, per tant, que el promotor tinga propietat suficient per a rebre en la futura reparcel·lació un dels solars edificables que en resulten. Pensem que el programa pot comprendre diversos solars edificables (contigus). Pot promoure'l qui tinga dret potencial per a ser adjudicatari en reparcel·lació d'un d'aquests. No s'exigeix, per tant, la propietat majoritària. La regla no coincideix amb la legitimació per a promoure el programa en règim de gestió pels propietaris, que és més rigorista (article 120.1 TRLOTUP/21).

El problema queda ben resolt quan la reparcel·lació subseqüent al programa haja de ser una reparcel·lació "ordinària" (amb adjudicació de solars). Però què succeeix en els casos de reparcel·lació "horitzontal" en què l'adjudicació de lots ha de ser necessàriament en proindivís consistint en l'adjudicació d'apartaments o locals? Per a aquest cas, la llei estableix una regla especial que, a més, s'estén, amb caràcter general, a tot l'àmbit dels centres històrics delimitats. En aquest cas, la "disponibilitat civil sobre terrenys" queda acreditada quan es tinga la titularitat d'almenys el 10 % de la propietat. El legislador considera que aquesta és una participació prou rellevant per a legitimar la iniciativa (és el doble del percentatge exigible per a poder reclamar l'adjudicació en proindivís en comptes de la compensació en metàl·lic: article 90.1.e TRLOTUP/21).



4. Problemàtica especial dels proindivisos

Un problema pràctic seria si aquest 10 % “de la propietat” ha d’estar referit a una finca en ple domini que represente una desena part de la superfície total o pot aplicar-se a qui tinga una quota de condomini igual o superior a aquesta desena part dins d’una finca de propietat indivisa. La llei no distingeix sobre aquest tema, la qual cosa apunta a prendre com a correcta la segona solució: que el 10 % de condomini equival, a aquests efectes únics, al 10 % de propietat en la superfície total de sòl afectat.

Ratifica aquesta conclusió el Reglament estatal de gestió urbanística (RD 3288/1978, de 25 d’agost), que és d’aplicació supletòria i que ja regulava la qüestió. Estableix que, quan la propietat de la finca d’origen es troba indivisa, el percentatge que té el copropietari sobre aquesta ha de comptabilitzar-se per a determinar-ne la legitimació pel fet de promoure la gestió urbanística (vegeu l’art. 157.3.II de l’RG de 1978). Reiterada jurisprudència ha acollit l’aplicació supletòria d’aquesta regla per a dirimir exigències anàlogues de les legislacions autonòmiques.

I, en fi, el TRLLOTUP/21 exigeix una certa participació rellevant en la propietat, com a requisit per a promoure el programa, però l’exigeix en atenció al “poder de disposició” que el promotor tindrà, després de la reparcel·lació, sobre la finca de resultat, i això de cara a poder edificar-la. No es refereix al poder de disposició sobre la finca d’origen (article 174.3 TRLLOTUP/21: “per a assegurar que edificarà la parcel·la”). Com siga que en aquesta reparcel·lació els proindivisos han d’extingir-se, sempre que siga possible, quan s’adjudiquen les finques de resultat (article 91 TRLLOTUP/21), resulta indiferent, a aquest efecte, que la participació en la propietat de les finques d’origen s’exercisca en condomini o en ple domini sobre porcions de sòl independents, ja que el dret que això confereix amb vista a obtenir en la reparcel·lació la disposició i capacitat d’edificar finques de resultat és idèntic en tots dos casos.

En cas de reparcel·lació horitzontal, si n’excluïm el copropietari de la facultat de promoure el programa, ningú tindria tal facultat, ja que sempre es parteix d’un condomini inicial que aboca a un final. D’ací la regla legal especial per als centres històrics que estipula la suficiència de disposar d’un 10 % “de la propietat”, sense més matisacions i sense excloure’n, per tant, que aquest percentatge pugui estar referit a la quota de participació en una propietat indivisa.

Queda per aclarir, finalment, que s’entén per “centre històric delimitat”, noció que determina l’aplicabilitat de la regla especial del 10 % de propietat que acabem d’esmentar. La llei no ha volgut especificar més la noció de “centre històric delimitat” ni condicionar-ne l’aplicació a una modalitat concreta de “delimitació” legal. Haurem d’entendre, doncs, que està



al·ludint a qualsevol tipus de delimitació administrativament aprovada, tant si està continguda en el mateix planejament urbanístic com si es va delimitar mitjançant un altre acte administratiu o reglament dictat aplicant la legislació de patrimoni cultural o una altra regulació administrativa diferent. En cas de delimitacions superposades, qualsevol que estiga en vigor i siga oficial bastarà per a considerar complit el concepte de "centre històric delimitat" respecte dels immobles que hi haja.

A.4.5. Promoció i propietat: l'execució del Programa d'actuació aïllada

1. Modalitats d'actuació i de participació dels propietaris

Els programes es gestionen preferentment per reparcel·lació, sent l'expropiació excepcional. Aquesta és una regla general aplicable també als d'actuació aïllada segons el tenor literal de l'art. 109 TRLLOTUP/21.

Per tant, els propietaris no-promotors del Programa podran, comunament, triar lliurement segons els seus interessos entre tres opcions per a posicionar-se davant el procés de programació. i) Poden autoexcloure-se'n instant la compensació en metàl·lic pel valor íntegre que tinguera la seua primitiva propietat urbana. ii) Poden optar per la retribució en espècie sense contribuir financerament a la construcció. iii) Poden participar en la construcció o urbanització contribuint a finançar-la en metàl·lic en proporció directa a la seua quota o participació originària en la propietat.

El promotor del PAA haurà de garantir la totalitat dels costos necessaris per a l'execució, incloent-hi indemnitzacions, despeses per dret de reallotjament i obres d'urbanització, si hagueren de fer-se'n (article 175.b TRLLOTUP/21). En la reparcel·lació horitzontal posterior, si n'hi ha, també haurà de garantir, encara que després, els costos de l'obra que es realitzarà constitutiva de la retribució (més avant s'examina).

2. Tipus de reparcel·lació

La reparcel·lació podrà ser ordinària o horitzontal. Res s'oposa al fet que el programa dividisca el terreny adjudicant parcel·les adjacents. El que és distintiu del PAA no és que es constrenya a una parcel·la de resultat única, sinó que la previsió o contingut central del programa siga l'edificació/rehabilitació d'almenys una de les parcel·les que adjudique. Esment a banda requereix, sens dubte, la institució de la reparcel·lació horitzontal.



A.4.6. Reparcel·lació horitzontal

La reparcel·lació horitzontal es regula en l'article 101 TRLLOTUP/21. És aplicable tant per a la rehabilitació d'un edifici (o diversos alhora) com per a l'edificació d'un solar (o varis). El característic d'aquesta és que les adjudicacions als propietaris no consisteixen a atribuir-los parcel·les independents autònomament edificables, sinó locals o apartaments en un condomini de propietat horitzontal. Això planteja unes certes particularitats, llevat de les quals la reparcel·lació no es diferencia de la reparcel·lació ordinària, i les regles de les quals s'apliquen supletòriament a les que regulen aquestes especialitats.

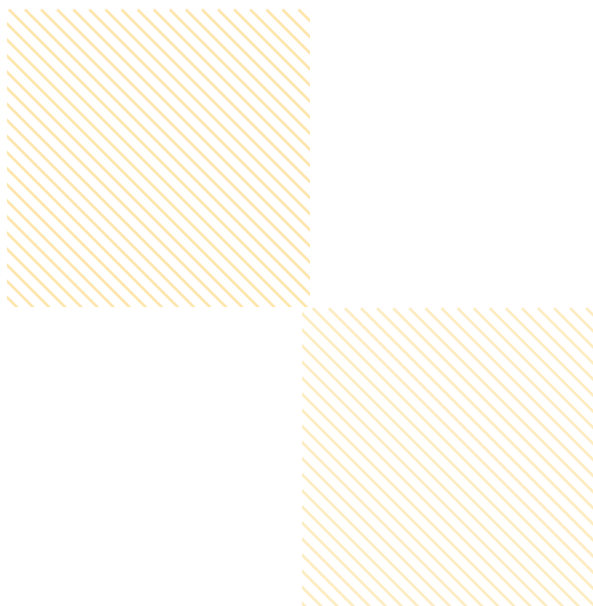
- 1.** La reparcel·lació horitzontal requereix que es partisca d'un projecte bàsic d'obres i d'una llicència que les autoritze. Cal disposar d'això per a poder atorgar escriptura d'obra nova en construcció i de divisió horitzontal que permeti adjudicar, com a lots independents ben definits, els diferents apartaments o locals.
- 2.** El PAA no requereix projecte bàsic d'obres. La llei es limita a exigir un avantprojecte d'edificació o de rehabilitació (si és exigible projecte d'urbanització quan calga urbanitzar alguna cosa). Per tant, l'elaboració del projecte d'edificació o rehabilitació serà posterior a l'aprovació del programa que, per a la seua tramitació, n'hi ha prou que preveja un avanç de la distribució de càrregues i beneficis, amb la informació suficient de la proposta perquè els propietaris puguin decidir l'adhesió –o no– a aquesta i les seues preferències sobre com participar-hi; així com la informació suficient perquè l'Administració pugui verificar i, si és el cas, corregir el total compliment del principi de justa distribució de beneficis i càrregues.
- 3.** Una vegada aprovat el programa i en execució d'aquest, el seu promotor haurà de sol·licitar la llicència amb projecte bàsic. La tramitació d'aquesta pot ser simultània a la reparcel·lació. Quan l'aprove, l'Administració ho farà en presència d'una obra projectada d'edificació o rehabilitació prou definida per a enjudiciar la total ponderació i valoració de les adjudicacions.
- 4.** Després d'aprovar la reparcel·lació, el promotor queda facultat, en virtut de l'acord aprovatori, per a atorgar l'escriptura de declaració d'obra nova en construcció i de constitució de la propietat horitzontal, en la qual les diferents dependències siguin adjudicades als diversos propietaris conforme al repartiment aprovat per l'Administració. Això amb els tràmits reparcel·latoris usuals previs (que inclouen, entre altres, la informació pública amb possibilitat de formular al·legacions per a tots els afectats).



- 5.** Per la seua aportació en obra, el promotor pot obtindre una part proporcional en valor a la qual execute, corresponent distribuir la resta entre els propietaris aportants de sòl (entre els quals és possible que es trobe també el mateix promotor). Les proporcionalitats i les equivalències han de determinar-se en el programa aprovat o, subsidiàriament, en la reparcel·lació que el desenvolupe.
- 6.** El promotor ha d'afermar davant l'Administració i en benefici dels propietaris l'íntegre valor de l'obra que es responsabilitza a executar (article 101.2 TRLOTUP/21). La llei no ha previst expressament la possibilitat alternativa que l'adjudicació que reba el promotor en obra, a canvi d'obra, quede subjecta a condició suspensiva fins que per l'Administració es declare complida l'obligació (o resolutòria per a quan la declare incomplida). L'aplicació analògica de les regles de la reparcel·lació ordinària apuntaria a aquesta segona possibilitat. El que indubtablement no és procedent (tampoc en la reparcel·lació ordinària) és que les adjudicacions percebudes pel promotor com a "retribució" queden sense garantia, amb cobertura del seu valor íntegre, del bon compliment dels compromisos que confereixen el dret a aquestes adjudicacions. Aquesta concreta garantia ha de presentar-se abans de la inscripció del projecte en el Registre de la Propietat.
- 7.** En la reparcel·lació horitzontal, el repartiment es regeix pels principis reparcel·latoris de coincidència i proximitat. Si l'aplicació és impossible, l'adjudicació es corregirà amb coeficients de valoració objectiva o compensacions en metàl·lic (101.3).
- 8.** Els propietaris d'edificis que l'actuació aïllada conserve com a enclavaments inalterats seran mantinguts en la seua propietat sense perjudici de la regularització de fites i les compensacions que siguen procedents (101.6). Aquesta regla està concebuda per a actuacions que busquen l'agrupació forçosa de finques urbanes en centres històrics amb la finalitat de funcionalitzar edificis protegits. És un mecanisme per a flexibilitzar l'operativa d'aquesta mena de supòsits minorant els problemes que poden arribar a plantejar. El mateix succeeix amb la següent regla.
- 9.** Quan l'agrupació d'immobles reporte especial benefici per a algun d'aquests, aquesta circumstància es ponderarà en la definició de drets (101.4). Pensem en el cas d'agrupació de dos edificis històrics adjacents que donen respectivament a dos carrers de diferent valor i que assoleixen, mitjançant l'actuació programada, una comunicació passant entre ambdues. Es tracta de ponderar la major renda de posició que aporten al conjunt alguns dels propietaris, sempre tenint en compte el respectiu valor relatiu de les seues propietats originàries.



- 10.** D'especial rellevància és la regla relativa als residents afectats que tindran dret, segons la seua elecció, al reallotjament o a una compensació econòmica equivalent al valor del lloguer de l'immoble de la seua propietat afectat per l'actuació. El PAA no està pensat per a operar sobre edificis habitats amb residents, sinó per a solars o bé per a edificis que s'haja de rehabilitar integralment (com ara edificis protegits en situació de ruïna legal). Això no obsta que hi haja, amb freqüència, residents de llarga estada, persones que han residit la major part de la seua vida en l'immoble i que hi continuen vivint quan aquest arriba a una fase crítica de la seua vida útil. La regla és exclusivament d'aplicació als residents que ho siguen per títol legal, no a ocupants oportunistes. Constitueix una clàusula de protecció social indefugible en aquesta mena d'actuacions i que ens reconduïx a la problemàtica del dret de reallotjament, la qual cosa excedeix l'objecte d'aquestes línies.
- 11.** Una vegada conclosa satisfactòriament l'obra nova, acabada en condicions d'autoritzar l'ocupació de l'edifici, es podrà procedir a la liquidació definitiva del programa.





B. DOCUMENTACIÓ I TRAMITACIÓ DELS PAA

B.1. Documentació del PAA

El programa ha de contindre els següents documents:

- 1.** *Alternativa tècnica:* que haurà de comprendre un avantprojecte d'edificació o rehabilitació (com ja es va esmentar), i projecte d'urbanització si hi haguera obres d'urbanització. Aquests documents hauran de contindre la delimitació de l'àmbit d'actuació afectat i una memòria de qualitats d'obres que descriga els elements significatius i rellevants que permeten determinar el cost de l'actuació. Això cal per a facilitar la presa de decisions diriments dels termes en què el programa pot ser aprovat i de les conseqüents obligacions a les quals quedarà compromés el seu "urbanitzador", "edificador" o "rehabilitador"
- 2.** Proposta de conveni urbanístic per a subscriure entre l'adjudicatari del programa i l'Administració actuant amb els continguts típics de compromisos, garanties i penalitzacions, identificant la forma de gestió.
- 3.** Proposició juridicoeconòmica que preveja les relacions promotor-propietari (acords aconseguits i disposicions relatives a la manera de finançament i retribució de la promoció) amb una estimació de la totalitat dels costos de l'actuació i, també, un avanç de l'equidistribució de beneficis-càrregues, i amb proposta del preu d'adquisició de l'immoble o proposta del preu al qual s'ha de pagar o retribuir la tasca promotora en règim de reparcel·lació.

B.2. Tramitació del PAA

Hi ha dos procediments previstos pel legislador per a la tramitació dels PAA segons es tracte de gestió indirecta per concurs o en els altres casos.

El procediment general (quan no hi ha concurs) és el previst en el capítol III del títol III del llibre I del TRLOTUP/21, és a dir, el propi dels plans no subjectes al procediment ordinari d'avaluació ambiental: informació pública i simultanis informes sectorials per 45 dies hàbils; nova informació pública per altres 20 dies en cas de modificacions substancials, aquesta vegada circumscrita al debat d'aquestes, i aprovació final plenària municipal, si és el cas.

Per al cas específic de programes en règim de "gestió indirecta" amb selecció en pública concurrència de l'adjudicatari, la llei ens remet a la tramitació que, a aquests mateixos efectes, té prevista per als programes d'actuació integrada.



B.3. Els PAA amb modificació de planejament

Igual que els seus homòlegs de les actuacions integrades, els PAA poden formular-se i tramitar-se amb la perspectiva de modificar el pla vigent en algun aspecte. En aquest cas, la modificació de planejament s'integrarà en la documentació de l'alternativa tècnica del PAA i l'aprovació definitiva d'aquest quedarà condicionada a la prèvia (o simultània) aprovació de la modificació del pla.

Aquest supòsit té especial rellevància en cas de PAA combinat amb actuacions de dotació com abans vam posar de manifest.

B.4. Cas especial dels PAA en cas d'edificació o rehabilitació forçosa

B.4.1. Breu advertiment sobre els antecedents històrics d'aquesta institució

El TRLLOTUP/21 suposa un gir diametral respecte a la legislació històrica en aquesta matèria i convé reparar en això per a evitar-ne interpretacions incorrectes.

En dret valencià pre-TRLLOTUP/21, tant en l'LRAU com en la LUV, el Registre municipal de solars i edificis a rehabilitar (que a partir d'ara anomenarem abreujant "REGISTRE MUNICIPAL") no tenia caràcter intrínsecament sancionador. La inclusió d'un immoble en aquest procedia per causes objectives similars a les que actualment determinen la procedència de programar una actuació aïllada i que abans ja hem analitzat. El cas més rellevant era la declaració de ruïna legal d'un edifici catalogat (217.c LUV). De fet, estava prevista la inclusió voluntària en el REGISTRE MUNICIPAL a iniciativa dels propietaris (217.d LUV). La inclusió en el REGISTRE MUNICIPAL suposava, ni més ni menys, que la subjecció de l'immoble al règim d'actuacions programades en comptes del règim d'actuacions aïllades no programades.

La inclusió en el REGISTRE MUNICIPAL era una mica perfectament diferenciat de la declaració d'incompliment de deures per la propietat, de manera que tal incompliment no era la causa de tal inclusió, ni aquesta comportava com a conseqüència intrínseca mesures de caràcter sancionador o minoratiu de drets per al propietari afectat. Si hi havia incompliment havia de fer-se una declaració expressa que no era necessària en tots els casos (216 i 218 LUV),



C A P Í T O L 2

La conseqüència de la inclusió d'un immoble en el REGISTRE MUNICIPAL era que qualsevol propietari amb legitimació suficient podia promoure un PAA (per remissió del 218 al 146 LUV). No qualsevol tercer, sinó el propietari amb participació suficient en la propietat. Aquest concurs, no obstant això, quedava obert a la concurrència de tercers (146 LUV) i es dirimia tenint en compte els majors avantatges econòmics proposats per l'adjudicatari seleccionat en benefici dels propietaris cridats a col·laborar-hi. Tan sols aquells propietaris respecte dels quals s'haguera declarat nominalment l'incompliment quedaven exclosos del dret a promoure el programa i, no obstant això, encara tenien la possibilitat de col·laborar-hi. Una exclusió que requeria no ja la inclusió en el REGISTRE MUNICIPAL, sinó instruir un previ procediment sancionador tramitat amb les especials garanties legals que li són pròpies.

En altres paraules, el REGISTRE MUNICIPAL no era per se una institució repressiva de l'incompliment de la propietat, sinó un canvi objectiu de règim de no-programa a "possible programació", per a "desembossar" situacions de paràlisi en el desenvolupament del sòl urbà, singularment provocades per falta de conciliació entre interessos contraposats de copropietaris o adjacents. Conflictes solucionables mitjançant la reparcel·lació forçosa, fins i tot horitzontal.

Aquest esquema funcional, dissenyat pel legislador de 1994 i desenvolupat amb amplitud pel de 2005, va tindre escàs èxit pràctic i en bona part per la tendència inercial dels operadors jurídics a considerar el REGISTRE MUNICIPAL com una institució repressiva de l'incompliment del "deure" d'edificar (com succeïa amb la vella legislació estatal), en comptes de considerar-lo com una eina objectiva de canvi del règim d'actuacions aïllades, per a passar del sistema de "llicència directa" a la fórmula de programa i reparcel·lació, fins i tot horitzontal.

Aquest règim amb el TRLOTUP/21 ha canviat. Ara el REGISTRE MUNICIPAL torna a la seua concepció pre-LRAU, pròpia de l'antiga i tradicional legislació estatal. Excepte excepció fundada en un expedient d'exoneració de culpes, el propietari de l'immoble inclòs en el REGISTRE MUNICIPAL ja no gaudirà dels beneficis de la reparcel·lació i, tanmateix (encara que no se l'exonere de culpa), podrà arribar a ser promotor de l'actuació programada.

Però, paral·lelament, la pertinència de promoure un PAA sense obres d'urbanització ja no queda limitada a la inclusió de l'immoble en el REGISTRE MUNICIPAL, sinó que supòsits com el de l'edifici catalogat en ruïna participen de tal possibilitat sense necessitat de declarar cap mena d'"incompliment del deure de rehabilitar", d'altra banda d'impossible declaració en aquest concret supòsit, perquè excedeix el deure normal de la propietat.



B.4.2. El nou règim del PAA en el Registre de solars i edificis a rehabilitar

Pels motius històrics que hem explicat, el TRLOTUP/21 preveu els PAA derivats de la inclusió d'un immoble en el REGISTRE MUNICIPAL com un subtipus especial de PAA. Un cas particular diferent del general i amb especificitats pròpies. El peculiar d'aquest cas no és que comporte obres d'edificació i rehabilitació sense obres d'urbanització —aquesta és la norma general dels PAA—, sinó que el procediment de programació té la seua base en l'incompliment declarat de la propietat de les seues obligacions urbanístiques amb expedient previ de naturalesa sancionadora instruït contradictòriament a aquest efecte i amb conseqüències sempre restrictives dels drets del propietari que, com a mínim, perd la possibilitat de ser adjudicatari o promoure el PAA i, a vegades, fins i tot experimenta la pèrdua parcial de l'aprofitament urbanístic.

Aquest règim de naturalesa sancionadora i excloent de la participació del propietari és clarament incompatible amb la lògica de la reparcel·lació i amb la legitimació basada a disposar d'un mínim de propietat rellevant com a requisit per a promoure el PAA. Aquesta lògica i aquesta legitimació presideixen en règim general regulador dels PAA en el TRLOTUP/21. Per tant, quan parlem del REGISTRE MUNICIPAL estem, com és obvi, davant un cas especial.

Aquests PAA de REGISTRE MUNICIPAL es regulen en els articles 196 i següents TRLOTUP/21. En essència es tracta d'una alternativa al règim opcional de venda forçosa que es deriva també de la inclusió en el REGISTRE MUNICIPAL. De manera que, una vegada declarat l'incompliment del propietari, amb major o menor grau de culpa, l'immoble pot ser objecte de dues destinacions diverses. O bé es ven en subhasta pública i el nou amo queda instat a edificar o rehabilitar, o bé es tramita un PAA de gestió indirecta i l'adjudicatari seleccionat en concurs serà el responsable de l'edificació o rehabilitació.

La principal diferència operativa respecte als PAA ordinaris consisteix en el fet que no és un instrument disponible a la iniciativa dels propietaris afectats, ni tan sols és d'immediata utilitat per al sector privat. S'ha de tindre present que per a poder formular un PAA d'aquest tipus especial el seu promotor necessita que l'Administració ex officio haja omplert dos procediments administratius previs i consecutius: la declaració d'incompliment de la propietat i la posterior aprovació de bases especials per a la convocatòria de concurs públic de programació. És possible que, posats a excloure la propietat originària de l'immoble del seu desenvolupament urbà, potser la venda forçosa en subhasta i amb expropiació del bé en benefici de l'adjudicatari presenta, a vegades, indubtables avantatges respecte al PAA.



B.4. Reflexió Final

En el seu origen històric, el PAA va ser una alternativa introduïda per l'ordenament valencià per a remeiar situacions de paràlisi en el desenvolupament i l'evolució urbana. La seua idea era donar un enfocament alternatiu a aquests problemes partint d'un diagnòstic diferent i un remei diferent del que oferia la legislació tradicional estatal. En comptes de diagnosticar el problema com un "incompliment" de la propietat, es partia de la premissa que solia haver-hi raons objectives que provocaven el problema a resoldre (com la ruïna d'un edifici catalogat, un plet que impedeix dividir una herència o un cable de mitjana tensió que encareix la construcció d'un solar que sobrevola).

La solució d'aquests problemes no havia estat castigant l'"incomplidor", sinó possibilitant la substitució de la propietat per un promotor seleccionat en concurs públic –obert, però amb avantatges de participació per a la propietat–, entenent que aquesta sol ser víctima, més que culpable, de l'anomalia d'un solar o un edifici abandonats.

Aquest nou enfocament es va instrumentar per la via tradicional del Registre de solars (que significativament es va rediseñar amb l'afegit "i edificis que cal rehabilitar", entenent que aquest seria el supòsit més rellevant). Muntar el règim dels PAA sobre el REGISTRE MUNICIPAL no era capritx, sinó un imperatiu de la legislació bàsica estatal llavors vigent (text refós de 1992, més tard anul·lat) que no deixava una altra alternativa. Igualment, constrictiva, encara que molt més breu, era la legislació bàsica estatal de 1997. La Llei de sòl de 2007 (amb textos refosos de 2008 i 2015) va instaurar un marc normatiu estatal que va oferir un marge de maniobra més ampli per al legislador autonòmic que el que havien tingut a la seua disposició els legisladors valencians de 1994 i 2005.

D'ací ve que l'actual regulació dels PAA haja passat a independitzar-se, en bona part, de la tradició del REGISTRE MUNICIPAL i pugua ser vista amb una nova perspectiva. Mentre que en la LUV els PAA "sense urbanització" passaven sempre pel REGISTRE MUNICIPAL, és obvi que ara no és així. Alhora que els PAA que arranquen d'aquest REGISTRE MUNICIPAL presenten ara especialitats restrictives per a la iniciativa privada i la participació dels propietaris atés el caràcter netament sancionador que s'atribueix al registre, diferenciant-se així dos règims diferents per als PAA dotant-los d'una perspectiva més àmplia i flexible, també es regula més detalladament la reparcel·lació horitzontal.



C. ALGUNS EXEMPLES

- 1.** El cas més senzill és quan els propietaris es desinteressen de l'execució del pla i l'Administració imposa el règim d'edificació o rehabilitació forçoses (articles 186 i següents TRLOTUP/21). Això succeeix quan el dret a edificar o rehabilitar, de ser un simple deure genèric i potencial per a tots els propietaris, esdevé una obligació concreta, que és objecte d'individualització mitjançant ordres que l'Administració dirigeix a uns propietaris determinats. Però no és l'únic cas ni el més freqüent, ja que només té lloc quan es produeix un especialíssim retard en l'exercici de dret a edificar i, a més, amb la circumstància que aquest retard és enterament imputable a la culpa dels particulars per no haver-hi motius objectius que els impedisquen exercir-lo.
- 2.** Pot ocórrer que hi haja obres d'urbanització pública pendents d'execució. En actuacions aïllades, això podria succeir tractant-se d'obres d'enganxament o connexió a les xarxes generals o de mer complement menor de la urbanització ja existent. Solen ser obres de magnitud ínfima (si foren més rellevants, seria procedent una actuació integrada). Obres de tan escassa entitat que el pla haja permès executar-les, en principi, mitjançant actuació aïllada, sense delimitar unitats d'execució. Però la falta de consens entre tots els afectats o altres causes poden obstaculitzar la viabilitat d'aquestes obres. Sent obres públiques, la seua execució peremptòria justifica la imposició d'una programació i reparcel·lació prèvies per a distribuir les càrregues i els beneficis, i assegurar així l'execució de l'obra pública. Recordem que, si bé la urbanització no és l'objecte primordial de les actuacions aïllades (ho és l'edificació/rehabilitació), pot, no obstant això, complir una funció complementària en aquestes.
- 3.** Un altre cas: quan està pendent de complir-se l'obligació de cedir algun tram complementari de vial, siga urbanitzat o no, dels que integren l'espai precís per a dotar de la condició de solar a la parcel·la que es pretén edificar. El vial ha de passar a ser propietat pública i això, mancament cessió voluntària, exigeix el programa.
- 4.** De manera anàloga, pot ocórrer que es faça necessària una regularització de fites perquè una parcel·la i l'adjacent s'ajusten geomètricament al pla i que ambdues esdevinguin edificables. Si no hi ha ple acord sobre com regularitzar entre tots els propietaris afectats, caldrà ordenar la situació via programa i reparcel·lació.

Hi ha altres casos particularment interessants que es produeixen respecte a actuacions de rehabilitació d'edificis catalogats examinats abans.



D. PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)

1. És possible un programa d'actuació aïllada que incloga més d'una parcel·la?

Totalment possible. És freqüent la utilització de la figura per a fer cessions de vials i normalitzar fites seguint el pla a fi de concedir llicència d'obres.

2. Com a conseqüència del PAA poden adjudicar-se en reparcel·lació diverses parcel·les?

No hi ha cap impediment legal per a això.

3. Quin és l'àmbit màxim que diferencia un PAA d'un PAI? Quin és el nombre màxim de parcel·les que pot comprendre el PAA?

La diferència entre el PAA i el PAI no està en el nombre de parcel·les, sinó en el fet que el primer té per objecte la rehabilitació/edificació, mentre que el segon té com a objecte primari la urbanització. Quan es tracta d'urbanitzar illes completes, cal fer-ho mitjançant actuacions integrades i PAI (excepcionalment se n'exonera els municipis menuts per a completar-ne la trama urbana).

4. Pot aprovar-se un PAA que incloga dos solars enfrontats i separats per un vial?

Sí. El cas es donaria per a urbanitzar el tros de vial que separara els dos solars si el PAA es tramitara amb motiu de l'edificació d'un d'aquests, atés que fora tècnicament viable urbanitzar aquest tros de vial de manera "aïllada" sense incloure-hi l'illa completa.

5. Pot desenvolupar-se un PAA que incloga totes les parcel·les d'un mateix parament d'illa i el tram complet de carrer adjacent?

Sí, no hi hauria impediment legal, llevat que la connexió de la urbanització a la resta de la ciutat exigisca englobar terrenys addicionals per illes completes. En el cas límit d'urbanització parcial d'una illa la pertinència de l'actuació aïllada o integrada depén de la viabilitat tècnica d'urbanitzar de manera aïllada el vial adjacent a les parcel·les que s'edificaran.



6. És exigible un programa d'actuació aïllada per a autoritzar una llicència que els propietaris afectats estan unànimement conformes a desenvolupar?

No. No tindria sentit.

7. El programa d'actuació aïllada ha d'acompanyar projecte d'edificació?

Pot, però no necessàriament ha d'anar acompanyat de "projecte". Pot tramitar-se/aprovar-se amb un simple avantprojecte. Tampoc ha de ser sempre d'edificació, sinó que podria ser un projecte de rehabilitació si aquest fora l'objecte del PAA.

8. Pot tramitar-se un PAA juntament amb una modificació puntual del Pla d'ordenació detallada?

Sí. Està expressament previst per la llei.

9. Pot tramitar-se el PAA per al desenvolupament d'una actuació de dotació?

Així és. Això si està previst en el pla o si el PAA es tramita al costat d'una modificació del pla que així ho preveu.

10. Pot desenvolupar-se un PAA per a la rehabilitació d'un edifici si l'immoble no està inclòs en el Registre municipal de solars i edificis per a rehabilitar?

És perfectament possible i és procedent si hi ha un interès públic en presència la satisfacció del qual no puga assegurar-se mitjançant la concessió de llicència directa.

En particular procedeix si la rehabilitació excedeix el deure normal de conservació per tractar-se d'edifici catalogat, però en situació de ruïna econòmica.

També seria procedent, per exemple, si el PAA s'acompanya d'una modificació de planejament que comporte una actuació de dotació perquè el seu desenvolupament excedeix els deures ordinaris de la propietat i pot estar justificat assegurar, per interès públic, l'efectiva execució de l'actuació abans (o a temps) d'aprovar la modificació de pla.



11. Seria obligatòria la tramitació del PAA en els casos esmentats en la pregunta anterior?

Només si els seus objectius d'interés públic no pogueren perfeccionar-se mitjançant acord o conveni amigable entre l'Administració i tots els propietaris afectats. Si hi haguera aquest acord unànime, la reparcel·lació forçosa derivada del PAA seria innecessària i aquest, en conseqüència, també seria innecessari per haver-hi acord sobre com aconseguir la justa distribució de beneficis i càrregues de l'actuació aïllada.

12. En el cas de l'apartat anterior, la tramitació i les condicions serien les mateixes que si l'edifici que es rehabilita haguera sigut inclòs en el Registre municipal de solars i edificis per a rehabilitar (REGISTRE MUNICIPAL)?

No. Si l'edifici està inclòs en el REGISTRE MUNICIPAL els propietaris no poden ser promotors del PAA, en canvi sí que ho poden ser si l'edifici no està inclòs en el registre esmentat.

13. El PAA és obligatori quan es tracta de terrenys inclosos en REGISTRE MUNICIPAL?

No perquè, en aquest cas, cabria com a alternativa al PAA el règim de venda forçosa.

14. Qui té dret a promoure el PAA quan no es tracta d'immoble inclòs en el registre?

En centres històrics delimitats, qui tinga un 10 % o més de la propietat afectada. En els altres casos, qui tinga propietat suficient per a ser adjudicatari de parcel·la edificable després de la reparcel·lació.

15. En el còmput de les quotes de propietat especificades en la pregunta anterior, com es compten les quotes de proindivís en la propietat inicial?

Pel percentatge que corresponga a aquesta quota en proporció a la propietat total del terreny. Per exemple, si hi ha dues finques inicials d'igual superfície i un propietari és copropietari de la meitat d'una d'aquestes, li correspondria un quart del total a l'hora d'aplicar les regles indicades abans.



CAPÍTOL 3
LES ACTUACIONS
DE DOTACIÓ



LES ACTUACIONS DE DOTACIÓ

A. QUÈ SÓN LES ACTUACIONS DE DOTACIÓ?

A.1. Deficiència i consideracions generals

Són actuacions de transformació urbanística (article 7.1.b del TRLS/15 i 73.3 i 74.1.b del TRLLOTUP/21) que porten causa d'una alteració de l'aprofitament urbanístic assignat pel planejament anterior (augment de l'edificabilitat, canvi d'ús o major densitat), produïda en el procés de revisió o d'una modificació del planejament vigent, aplicat a una o diverses parcel·les aïllades de sòl urbà-urbanitzat (solars o quasisolars), i que tenen per finalitat garantir un equilibri entre l'increment d'aprofitament anterior i les dotacions públiques que aquest increment genera.

Òbviament, les actuacions de dotació, en aplicar-se a parcel·les concretes individuals, operen en el règim d'actuacions aïllades i, per tant, no requereixen la reforma o renovació completa de la urbanització de l'àmbit espacial en què se situen, ja que si fora així, correspondria el seu desenvolupament mitjançant actuacions de reforma o renovació urbanes (article 7.1.a.2) del TRLS/15 i 73.1 i 74.1.a.2n del TRLLOTUP/21 en règim d'actuacions integrades.

D'altra banda, la incorporació com a regulació bàsica en la legislació estatal, TRLS/15, i del seu desenvolupament en la valenciana, TRLLOTUP/21, van vindre a suprimir, d'una vegada per sempre, la lamentable interpretació que possibilitava l'article 14 de l'anterior Llei estatal del sòl 6/1998, quan considerava que un sòl urbà "ja urbanitzat", és a dir, que haguera assolit la condició de solar (o li faltava per a això algun servei complementari, "quasisolar") ja disposava ad infinitum de la consideració juridicourbanística de sòl "consolidat per la urbanització" i a conseqüència d'aquesta falsa categorització, encara que se'n modificara la situació urbanística, es trobava lliure de la cessió de sòl dotacional o del deure de participació pública en les plusvàlues derivades del procés d'execució del pla.

Conseqüentment, a partir de l'entrada en vigor de les actuacions de dotació, aquelles parcel·les de sòl urbà a les quals el nou planejament els atribuisca un aprofitament addicional sobre l'anterior i sobre la base de l'aplicació obligada del principi general de l'urbanisme espanyol de repartiment de beneficis i càrregues, abans o simultàniament a la sol·licitud de la preceptiva llicència d'obres,



tenen l'obligació d'assumir la càrrega de cessió de la part proporcional de sòls dotacionals i el deure d'acceptar la patrimonialització per l'Administració de part d'aprofitament lucratiu atribuït pel nou pla, càrrega i deure quantificats en funció de l'increment addicional d'aprofitament addicional atorgat.

Òbviament, si aquesta càrrega i aquest deure no foren assumits pels propietaris "receptors" de l'increment d'aprofitament que els genera, tal com ocorria abans de la promulgació de les actuacions de dotació, s'estaria vulnerant el principi general de repartiment de càrregues i beneficis i, el que és més greu, s'estaria "patrimonialitzant el benefici i socialitzant la càrrega".

Però a més, aquest espuri procedir generaria (i fins i tot genera, mentre no s'adapte el planejament a la nova regulació) una altra conseqüència enormement negativa per a les arques públiques, ja que per tindre's vedat el procediment d'obtenció pública gratuïta dels sòls dotacionals per aplicació de les tècniques de compensació mitjançant lliurament d'aprofitament, només es disposa del procediment d'expropiació per a exercir el dret de propietat, la denominada "expropiació pregada", la qual cosa ha estat produint gravíssims crebants en les hisendes locals que, en cas de no corregir-se ràpidament, acabaran generant, si no ho han fet ja, nivells de deute municipal encara més dramàtics i insostenibles que els que actualment presenten molts ajuntaments.

Afortunadament, els vigents TRLS/15 i el TRLLOTUP/21 venen a reconduir a la racionalitat i a l'ordenament jurídic vigent la gestió en el sòl urbà-urbanitzat.

A.2. Disposicions legislatives aplicables

L'article 7.1.b del TRLS/15 estableix:

"b) Les actuacions de dotació, considerant com a tals les que tinguen per objecte incrementar les dotacions públiques d'un àmbit de sòl urbanitzat per a reajustar-ne la proporció amb la major edificabilitat o densitat o amb els nous usos assignats en l'ordenació urbanística a una o més parcel·les de l'àmbit i no requerisquen la reforma o renovació integral de la urbanització d'aquest".

Respecte als deures que comporten les actuacions de dotació, l'article 18.2 del TRLS/15 estableix:

"2. Quan es tracte de les actuacions de dotació a què es refereix l'article 7.1.b, els deures anteriors s'exigiran amb les següents excepcions:



“a) El deure d’entregar a l’administració competent el sòl lliure de càrregues d’urbanització corresponent al percentatge de l’edificabilitat mitjana ponderada de l’actuació o de l’àmbit superior de referència en què aquesta s’incloua, que fixe la legislació reguladora de l’ordenació territorial i urbanística, es determinarà atenent només l’increment de l’edificabilitat mitjana ponderada que, si és el cas, resulte de la modificació de l’instrument d’ordenació. Aquest deure podrà complir-se mitjançant la substitució del lliurament de sòl pel seu valor en metàl·lic, amb la finalitat de costejar la part de finançament públic que poguera estar prevista en la mateixa actuació, o per a integrar-se en el patrimoni públic de sòl, amb destinació preferent a actuacions de rehabilitació o de regeneració i renovació urbanes.

b) El deure d’entregar a l’administració competent el sòl per a dotacions públiques relacionat amb el reajustament de la seua proporció podrà substituir-se, en cas d’impossibilitat física de materialitzar-ho en l’àmbit corresponent, pel lliurament de superfície edificada o edificabilitat no lucrativa, en un complex immobiliari, situat dins d’aquest, tal com preveu l’article 26.4, o per altres maneres de compliment del deure en els casos i les condicions en què així ho preveja la legislació sobre ordenació territorial i urbanística”.

Així mateix, el TRLOTUP/21, en les lletres b, c i d de l’apartat 4 de l’article 36, estableix:

“b) En parcel·les urbanes o solars, l’índex d’edificabilitat neta residencial de la parcel·la no podrà superar en més d’un 50 % l’índex d’edificabilitat neta residencial mitjà de les parcel·les urbanes o solars situats en la subzona d’ordenació o de l’àrea homogènia corresponent.

c) En els supòsits previstos en les dues lletres anteriors, la densitat d’habitatges resultant no podrà superar en més d’un 50 % la densitat d’habitatges mitjana de l’àmbit de referència utilitzat, amb el límit del doble de l’establida en l’apartat 3 d’aquest article.

d) L’increment de sòl dotacional públic que exigisca un increment d’edificabilitat es determinarà de conformitat amb el que disposa l’article 67.3 d’aquesta llei i en el seu annex IV quant al càlcul de l’estàndard dotacional global, i amb caràcter general es farà en funció de les necessitats de l’entorn amb zones verdes o equipaments públics en la proporció adequada per a atendre les necessitats de la nova ordenació.

Així mateix, l’article 36.5 del TRLOTUP/21 també regula un procediment anàleg per als sòls d’ús terciari o industrial.



D'altra banda, l'article 67.3 del TRLOTUP/21 estableix:

“3. Les noves solucions proposades hauran de mantindre l'equilibri del planejament vigent entre les dotacions públiques i l'aprofitament lucratiu, suplementant, si és el cas, la xarxa primària i la xarxa secundària de dotacions, de manera que complisquen amb els criteris de qualitat, capacitat i idoneïtat exigits segons l'annex IV d'aquesta llei.

No serà necessari suplementar la supressió, total o parcial, d'aquells usos que, fins i tot estant qualificats pel planejament vigent com a equipament públic, l'ús públic implantat en el seu moment no responga hui a la prestació de serveis públics. Les superfícies destinades a aquests usos no seran computables per al càlcul de l'estàndard dotacional global.

A l'efecte de verificar manteniment de l'equilibri preexistent entre les dotacions públiques i l'aprofitament lucratiu, així com el manteniment de l'estàndard global dotacional, únicament es consideraran les zones verdes qualificades en el planejament vigent que complisquen les condicions funcionals i de qualitat exigides per a aquestes en l'annex IV d'aquesta llei. S'exceptuen d'aquesta regla general els supòsits d'increment d'edificabilitat en sòl urbà regulats en l'article 36”.

Finalment, l'article 82.1.b del TRLOTUP/21 regula:

“b) En parcel·les de sòl urbà incloses en unitats d'execució delimitades amb destinació a la seua renovació global, així com en àmbits delimitats per a dur a terme operacions de reforma interior i en parcel·les individuals sotmeses al règim d'actuacions aïllades que tinguen atribuït un increment d'aprofitament respecte a l'atorgat pel planejament anterior, serà aplicable, amb caràcter general, el 10 % d'aquest increment que, excepcionalment, podrà reduir-se per al cas d'actuacions de rehabilitació i de regeneració i renovació urbanes de rendibilitat econòmica sensiblement inferior fins a un 5 %, o incrementar-se fins al 20 % si la rendibilitat resultant de la memòria de viabilitat econòmica corresponent a cadascuna d'aquestes actuacions en relació amb les rendibilitats resultants d'altres actuacions de la mateixa àrea urbana homogènia és sensiblement superior”.

Per tant, queden així suprimides les espúries concepcions que afectaven la gestió del sòl urbà-urbanitzat, i es procedeix a recuperar, a la fi, la coherència aplicativa del principi de repartiment de càrregues i beneficis en el sòl urbà i a garantir un desenvolupament de la ciutat sense dèficits dotacionals i una participació pública en les plusvàlues concorde al mandat constitucional establert en el seu article 47.



A.3. Aplicacions complementàries de les actuacions de dotació a la gestió del sòl urbà "heretat"

De les característiques i virtualitats expressades en els dos apartats anteriors es dedueixen aplicacions addicionals i complementàries a la principal i primigènia (provisió de sòls dotacionals derivada de l'atribució d'un increment d'aprofitament) que les actuacions de dotació ofereixen per a facilitar i donar respostes solvents a diverses "qüestions urbanes" tan transcendents i comunes en els planejaments actuals i vigents derivats del sistema anterior, com ara:

- 1.** Provisió d'un increment d'aprofitament atribuïble a una parcel·la edificable que poguera admetre'l urbanísticament per a compensar els drets edificables d'unes parcel·les dotacionals aïllades l'obtenció pública de les quals segons el "planejament heretat" només fora possible mitjançant l'aplicació de l'expropiació forçosa,
- 2.** Anàleg procediment a l'anterior per a reconduir a una raonable viabilitat econòmica aquells casos establits pel planejament anterior per als quals els costos corresponents a les càrregues atribuïdes a una parcel·la concreta superaren àmpliament els beneficis derivats de l'aprofitament atorgat pel pla, la qual cosa els converteix en actuacions deficitàries que mai es desenvoluparan si no es reconduïxen mitjançant la constitució d'una actuació de dotació *ex novo*.

En ambdós casos, tal com s'ha assenyalat en l'apartat A.2 anterior, és procedent establir les següents restriccions juridicourbanístiques derivades de l'adopció de l'increment d'aprofitament i que es requereixen per a poder constituir, *ex novo*, una actuació de dotació:

- 1.** en parcel·les d'ús residencial (article 36.4.b TRLOTUP/21), fixació com a límit màxim d'aprofitament d'un índex d'edificabilitat neta que no supere el 50 % del medi existent en l'àmbit espacial homogeni (vegeu ordinal 1r de l'apartat 3.1.1 següent),
- 2.** en parcel·les d'ús terciari o industrial (article 36.5 TRLOTUP/21), fixació com a límit màxim d'aprofitament d'un índex d'edificabilitat neta que no supere el doble del medi existent en les parcel·les qualificades amb aquests usos en l'àmbit espacial homogeni (vegeu ordinal 1r de l'apartat 3.1.1 següent).
- 3.** justificació de la racionalitat en el repartiment de càrregues i beneficis derivats de l'increment d'aprofitament atribuït en la preceptiva memòria de viabilitat econòmica (article 82.1.b del TRLOTUP/21) i adequació i integració racional i el paisatge de l'ordenació urbana i tipologies edificatòries en les quals es localitza la parcel·la amb la nova edificabilitat (article 36.4 i 5 TRLOTUP/21).



B. COM ES TRAMITEN LES ACTUACIONS DE DOTACIÓ

B.1. Determinació de la càrrega de cessió de sòl dotacional i del deure de percentatge públic de plusvàlues derivat de l'increment d'aprofitament atribuït

Tal com ja s'ha comentat, l'increment d'aprofitament atribuït pel nou planejament a parcel·les concretes en sòl urbà, bé per augment de l'edificabilitat anteriorment atorgada, bé per canvi d'ús per un altre de major rendibilitat o per augment de la densitat edificatòria, circumstàncies que determinen la constitució d'una actuació de dotació, comporta la generació d'una càrrega i un deure sobre la base de l'obligada aplicació del principi de repartiment de càrregues i beneficis i del de participació pública en les plusvàlues, els principis bàsics i fundacionals del sistema urbanístic espanyol.

B.1.1. Determinació de la reserva de sòl dotacional (RD)

1. PROCEDIMENT PER A LA QUANTIFICACIÓ SUPERFICIAL DE LA RESERVA DE SÒL DOTACIONA (RD)

La determinació de l'RD en el TR/LOTUP/21 es quantifica en la ràtio resultant de dividir la superfície de sòl dotacional públic i l'aprofitament lucratiu establits en el planejament urbanístic vigent (article 67.3 TRLOTUP/21), prenent com a referència espacial per al càlcul una àrea espacial homogènia (article 371.a del TRLS/15) en la qual s'estiguen establint les actuacions de dotació, àrea que ha de correspondre a l' "àmbit de l'actuació" (apartat III.1 de l'annex IV del TR/LOTUP/21), àmbit que per lògica urbanística ha de comprendre, com a mínim, un conjunt significatiu d'illes contigües a la parcel·la objecte d'actuació que disposen d'usos i tipologies anàlogues i, com a màxim, la delimitació de la subzona en la qual es trobe inserida la parcel·la (article 35.1.c del TRLOTUP/21).



La determinació, per tant, de l'RD es calcularà per la següent expressió:

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

definint-se SD i EB:

- SD: la superfície total (m²s) de les dotacions d'ús i domini públic, sense considerar el viari, establides en el planejament que s'està modificant o revisant, es troben obtingudes o no.
- EB: superfície total edificable (m²t) establida pel planejament que s'està modificant o revisant, independentment de la superfície edificada i preexistent realment materialitzada.

És procedent ressenyar en aquest punt que la reserva de sòl dotacional, RD, no resulta obligat establir-la amb percentatges fixos d'usos dotacionals concrets, sinó que podrà destinar-se la reserva total bé a zones verdes o a equipaments públics, determinada en funció de les necessitats de servei públic existents en l'àmbit concret, havent de motivar-se, òbviament, en la memòria justificativa de l'actuació de dotació concreta (article 36.4.d de TRLLOTUP/21).

Finalment, serà procedent l'aplicació de l'RD determinat per a l'àmbit concret a aquella parcel·la o parcel·les individualitzades sotmeses a una actuació de dotació d'acord amb el següent procediment:

En cada parcel·la Pi en la qual el pla li haguera atribuït un increment d'aprofitament materializable en m²t –Inc Pi–, la quota dotacional que li correspondria a aquesta parcel·la (Cpi) serà:

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

2. PROCEDIMENT PER A L'ALÇAMENT DE LA CÀRREGA CORRESPONENT A LA CESSIÓ DE LA RESERVA DE SÒL DOTACIONAL (RD)

L'alçament de la càrrega derivada del lliurament de sòl dotacional proporcional a l'increment d'aprofitament atribuït, en virtut de la regulació establida en l'article 18.2.b del TRLS/15 i els apartats 4 a 7 de l'article 36 del TRLLOTUP/21, podrà realitzar-se aplicant una d'aquestes tres modalitats:

- a) mitjançant reparcel·lació voluntària i discontinua (coneguda en el metallenguatge tècnic com a transferències d'aprofitament urbanístic –TAU–, tal com les va definir a la fi dels anys setanta del passat segle el seu



malmés creador Javier García Bellido)¹, operació juridicourbanística que comporta el lliurament de Cpi (m²s) a l'Administració de l'ús dotacional (ús públic per a zones verdes o equipaments) en funció de l'acord que puguen assolir entre el titular de la parcel·la edificable i el de la parcel·la dotacional (d'ací la definició de "reparcel·lació voluntària"), parcel·les que normalment estaran localitzades en l'àmbit concret, però en ubicació diferent de la parcel·la edificable (d'ací la definició de "reparcel·lació discontinua"), cessió de sòl realitzada prèviament o simultàniament a l'obtenció de llicència sol·licitada per a patrimonialitzar l'Inc. Pi (m²t) atribuït,

- b) mitjançant compensació econòmica (CE) a entregar a l'Administració per valor equivalent al de taxació corresponent als sòls dotacionals, taxació determinada, òbviament, segons el règim de valoració vigent establert en el Reial decret 1492/2011, de 24 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de valoracions de les lleis de sòl (a partir d'ara, RVLS), quantitat que en virtut del que s'estableix en l'article 18.2.b del TRLS/15 i en el 36.7 del TRLOTUP/21, caldrà ingressar en els patrimonis públics de sòl amb destinació a l'obtenció dels sòls dotacionals als quals substitueix, o a la millora de la qualitat urbana dels sòls dotacionals existents.

En aquest sentit, hem d'assenyalar la conveniència d'aplicar la compensació econòmica davant de la reparcel·lació voluntària i discontinua, i això per les següents raons:

- b).1. Evitar la possibilitat indesitjable de generació d'eventuals oligopolis d'oferta que pogueren imposar condicions especulatives als titulars de les parcel·les edificables que els necessitaren per a patrimonialitzar els increments d'aprofitament que el pla els haguera atribuït.
- b).2. Permetre que l'Ajuntament puga desenvolupar una política de sòl dotacional concreta i planificada en funció de les demandes socials, perquè quan dispose d'un agregat suficient de recursos econòmics procedirà a expropiar aquelles parcel·les dotacionals destinades a un ús concret que la seua política urbanística els aconsellara, evitant la recepció de "trossos" parcials de sòl destinat a un ús dotacional sense arribar a obtindre, en temps delimitat, una parcel·la completa per a un ús determinat, circumstància derivada obligadament de la voluntarietat que comporta la reparcel·lació voluntària.

¹ Convé recordar que el procediment de repartiment de càrregues i beneficis en sòl urbà mitjançant la reparcel·lació voluntària i discontinua (les TAU) va ser validada amb tots els pronunciaments favorables per la sala 4a del Tribunal Suprem en Sentència de 22/juny/1981, sent Eduardo García d'Enterría el lletrat defensor de l'Ajuntament d'Ibri (Alacant) en el recurs del qual porta causa.



- b).3. Finalment, confereix al procediment una agilitat i flexibilitat enormes, perquè aquest es culmina amb l'abonament pel titular de la parcel·la edificable que dispose d'un increment d'aprofitament de la compensació econòmica equivalent al valor de la quota dotacional que haguera de satisfer, sense haver de "buscar" propietaris de sòl dotacional que accediren a associar-se per a satisfer la càrrega que comporta l'actuació de dotació concreta².
- c) Quan en virtut del que regula l'article 18.2.b del TRLS/15 i 36.7 del TRLLOTUP/21 no siga possible la materialització física de la cessió del sòl dotacional en la mateixa parcel·la constitutiva de l'actuació de dotació, podrà satisfer-se l'alçament de la càrrega mitjançant lliurament de superfície edificada amb destinació a un equipament públic i de valor equivalent al sòl dotacional corresponent, constituint-se un complex immobiliari de caràcter urbanístic entre l'edificació dotacional d'ús i domini públic i l'edificabilitat privativa de caràcter patrimonial corresponent a la parcel·la edificable, en els termes establits en els articles 18.2.b i 26.5 del TRLS/15 i articles 36.7, 107 i apartat 3 de l'ANNEX XIII del TRLLOTUP/21. Sobre aquest tema, ens remetem a la detallada explicació que se'n fa en el pròxim capítol 4, a fi d'evitar reiteracions impròpies.

3. DETERMINACIÓ DE LA COMPENSACIÓ ECONÒMICA CORRESPONENT AL SÒL DOTACIONAL

Per a poder valorar econòmicament el sòl dotacional, resulta necessari disposar d'un "aprofitament virtual" sobre el qual aplicar el valor de repercussió del sòl (a partir d'ara, VRS) corresponent a l'ús majoritari corresponent a l'àmbit espacial concret.

Per a això, és procedent acudir a l'article 37.1.a del TRLS/15 que defineix el següent:

"si els terrenys no tenen assignada edificabilitat o ús privat per l'ordenació urbanística, se li atribuirà l'edificabilitat mitjana i l'ús majoritari en l'àmbit espacial homogeni en què per usos i tipologies l'ordenació urbanística els haja inclosos".

² Les primeres aplicacions d'aquestes compensacions com a modalitat alternativa de les TAU es van dur a terme als municipis d'Ibi i Petrer (Alacant) a principis de la dècada dels noranta passada, havent sigut assumides pacíficament com una pràctica urbanística més pel sector immobiliari local, tal com ho expressa amb gran lucidesa l'exarquitecte municipal de Petrer, Jesús Quesada Polo.



En aquest punt, és procedent exposar que l'“àmbit espacial homogeni” (a partir d'ara, AEH) que s'ha de considerar per al càlcul de l'“edificabilitat mitjana de l'ús majoritari” (“aprofitament urbanístic”, en terminologia juridicourbanística) aplicable a la parcel·la dotacional es correspon amb l'assenyalat en l'ordinal 1r de l'apartat B.1.1 anterior.

En conseqüència, és procedent aplicar la fórmula establida en l'article 21 de l'RVLS per a aquesta finalitat, és a dir:

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

en la qual, cada sigla correspon a:

- **AU**= aprofitament mitjà de l'AEH, en uas/m²s.
- **E_i** = edificabilitat unitària atribuïda a cada parcel·la “i” de l'AEH, en m²t/m²s.
- **S_i** = superfície de cada parcel·la “i” integrada en l'AEH, en m²s.
- **VRS_i** = valor de repercussió del sòl corresponent a l'ús atribuït a cada parcel·la “i”, en €/m²t, determinat en un rigorós estudi de mercat.
- **VRS_r** = valor repercussió del sòl de l'ús característic de l'AEH, en €/m²t.
- **VRS_i/VRS_r** = coeficient corrector, de ponderació o d'homogeneïtzació (calculat en funció dels VRS_i), en uas/m²t.
- **SA** = superfície de l'AEH, en m²s.
- **SD** = superfície de sòl dotacional existent afectat a la seua destinació, en m²s.

Per tant, el valor de la compensació econòmica (CE) es determinarà d'acord amb la següent expressió matemàtica:

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



B.1.2. Determinació del percentatge públic de plusvàlues (PPV)

1. PROCEDIMENT PER A LA QUANTIFICACIÓ DEL PPV

És procedent determinar el percentatge públic de plusvàlues, PPV, que li correspon a l'Administració per l'increment d'aprofitament atribuït a l'actuació de dotació i que l'article 82.1.b del TR/LOTUP/21 estableix en la forqueta 5 %-20 % de l'increment d'aprofitament atribuït (per a això hem de transformar l'IncPi en m²t en uas mitjançant l'aplicació dels corresponents coeficients correctors, de ponderació o d'homogeneïtzació), cosa que significa que el percentatge d'aprofitament públic, P %, es determina d'acord amb la següent expressió:

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

2. PROCEDIMENT PER A LA SATISFACCIÓ DEL DEURE DE PARTICIPACIÓ PÚBLICA EN LES PLUSVÀLUES

La satisfacció del deure derivat del lliurament de sòl urbanitzat per a materialitzar el P % d'aprofitament, que li correspon a l'Administració en virtut del principi de participació pública en les plusvàlues, podrà fer-se anàlogament al procediment analitzat per a la cessió de sòl dotacional, aplicant una d'aquestes tres modalitats:

- a) mitjançant reparcel·lació discontinua i voluntària procedint al lliurament del sòl (previ o simultani a la llicència d'edificació) d'una parcel·la urbanitzada qualificada per a la construcció d'habitatge de protecció pública (HPP) i capaç per a materialitzar la següent edificabilitat (E.HPP):

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

, sent VRS-HRL el valor de repercussió de sòl corresponent a l'habitatge de renda lliure i VRS-HPP, el corresponent a l'habitatge de protecció pública.

Així mateix, el lliurament de sòl urbanitzat capaç de materialitzar l'edificabilitat E.HPP calculada es realitzaria aplicant la tècnica de la reparcel·lació discontinua i voluntària (TAU), de manera anàloga a la ja assenyalada per a la quota dotacional.



- b) mitjançant compensació econòmica, si bé aquesta mesura alternativa només resultaria aplicable si es compleix el requisit establert en l'últim paràgraf de l'article 18-1-b de TRLS/15, que estableix aquesta possibilitat en el cas que es trobara esgotada la reserva de sòl destinada a HPP que tinguera prevista el Pla general.

No obstant això, per al cas d'esgotament de sòl per a HPP expressat en la legislació estatal, el compliment del deure de participació pública en les plusvàlues se satisfaria de manera anàloga a la ja assenyalada per a la quota dotacional, procedint a la determinació d'una compensació econòmica de valor equivalent, d'acord amb la següent expressió:

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

, deure que haurà de satisfer-se, igual que la càrrega dotacional, de manera prèvia o simultàniament a l'obtenció de la llicència d'edificació per a poder patrimonialitzar en aquesta modalitat de compensació econòmica de l'increment sencer d'aprofitament atribuït pel pla, havent de destinar-se la compensació substitutòria a l'obtenció de sòl per a HPP, o per a actuacions de rehabilitació o regeneració urbanes, tal com estableix l'article 18.2.b del TRLS/15.

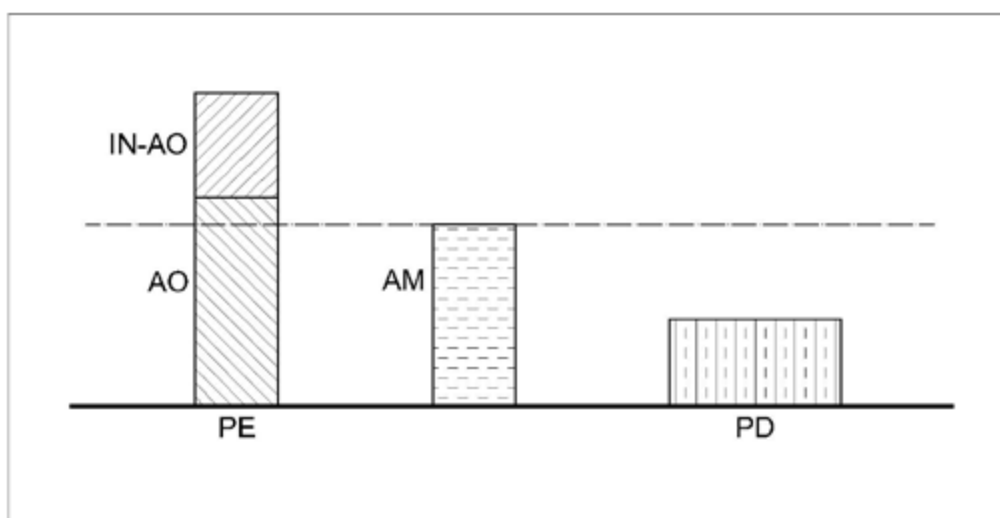
- c) mitjançant constitució d'un complex immobiliari de caràcter urbanístic quan, en virtut del que regula l'article 18.2.a del TRLS/15 i 36.7 i 82.1.b del TRLLOTUP/21, no siga possible la materialització física de la cessió de sòl per a HPP en la mateixa parcel·la constitutiva de l'actuació de dotació, entregant una superfície edificada amb destinació a HPP de valor equivalent a l'aprofitament corresponent, complex immobiliari per a conformar entre el sòl públic per a HPP i l'edificabilitat corresponent a un eventual ús privatiu, en els termes establerts en l'article 18.2.a del TRLS/15 i articles 36.7, 82.1.b, 107 i apartat 3 de l'ANNEX XIII del TR/LOTUP/21. Sobre aquest tema, ens remetem a la detallada explicació que se'n fa en el pròxim capítol 4, a fi d'evitar reiteracions impròpies.



B.1.3. Esquemes sinòptics

S'exposen, a continuació, dos esquemes sinòptics relatius a les dues situacions de gestió previstes en aquest capítol, la derivada de l'aplicació de l'anterior Llei del sòl 6/98 i, sobretot, la que resulta de la nova regulació prevista per a les actuacions de dotació en els vigents TRLS/15 i TRLLOTUP/21.

1. SITUACIÓ JURÍDICA PRÈVIA A LA REGULACIÓ DE LES ACTUACIONS DE DOTACIÓ (LLEI 6/98 DEL SÒL)



PE	Parcel·la / solar edificable (m2t).
PD	Parcel·la / solar dotacional (m2s).
AO	Aprofitament (edificabilitat i ús) assignat pel PGOU.
IN-AO	Increment d'aprofitament atribuït en revisió / modificació puntual del PGOU.
AM	Aprofitament mitjà de l'àmbit espacial homogeni (uas/m2s)



RESULTATS DE LA GESTIÓ DE L'ACTUACIÓ

- El titular de la PE patrimonialitza l'IN-AO atribuït sense assumir cap càrrega ni deure urbanístic.
- El Titular de la PD és indemnitzat per l'Administració amb el valor residual del sòl (V-PD) determinat legalment mitjançant l'aplicació de l'expropiació pregada, valor calculat (article 21 Reglament de valoracions) segons la següent expressió:

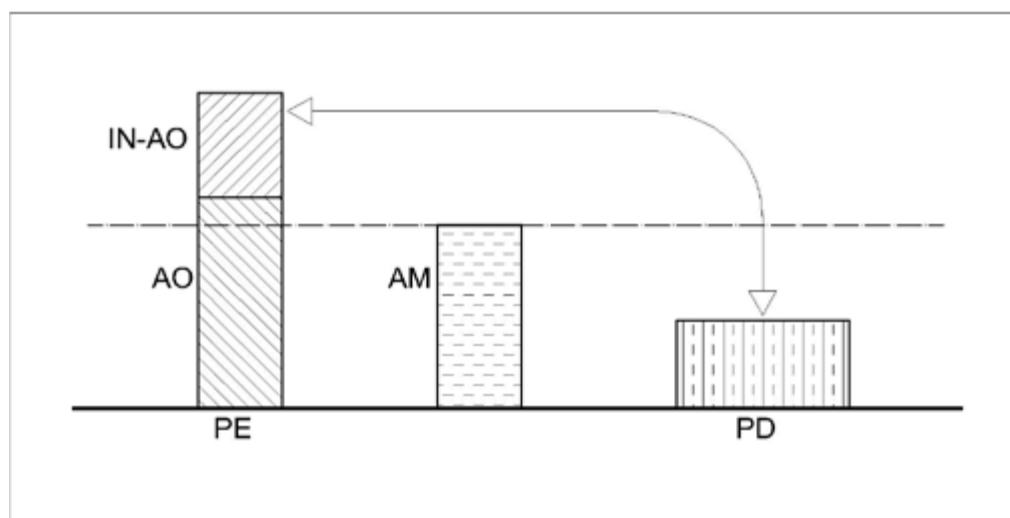
$$VPD (\text{€}) = AM (\text{uas/m}^2\text{s}) \times S\text{-PD} (\text{m}^2\text{s}) \times VRS (\text{€/uas})$$

, sent AM, la mitjana de l'aprofitament ("edificabilitat mitjana de l'ús majoritari" en el TRLS/15) de l'àmbit espacial homogeni en què es localitza la parcel·la.

- L'ajuntament rep la parcel·la dotacional després

CONCLUSIÓ = "es patrimonialitza el benefici i se socialitza la càrrega" (transgressió del principi de repartiment de càrregues i beneficis).

2. SITUACIÓ JURÍDICA POSTERIOR A LA REGULACIÓ DE LES ACTUACIONS DE DOTACIÓ (TRLs/15 I TRL0TUP/21)





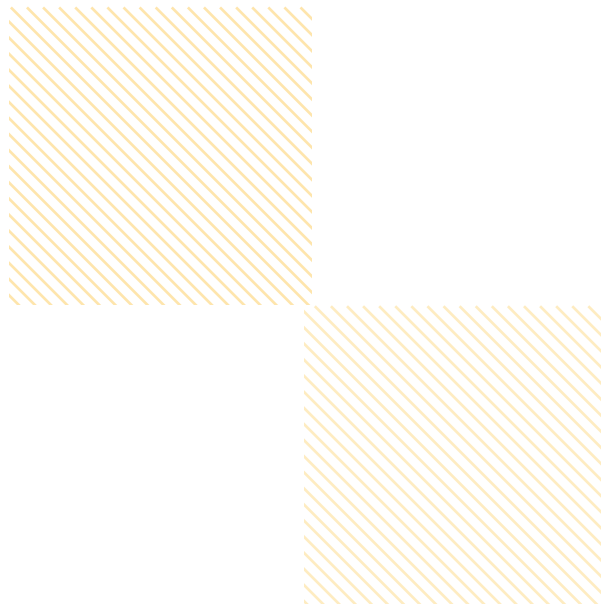
RESULTATS DE LA GESTIÓ DE L'ACTUACIÓ

- El titular de la PE, per a patrimonialitzar l'IN-AO, haurà de compensar el titular de la PD amb un aprofitament el valor del qual, VPD, es determina en funció de l'article 21 del Reglament de valoracions (vegeu paràgraf següent).
- El titular de la parcel·la PD es compensa mitjançant una indemnització econòmica (€), VPD, determinada segons l'expressió (article 21 Reglament de valoracions):

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

- L'ajuntament rep la parcel·la PD i el percentatge públic de plusvàlues de manera gratuïta.

CONCLUSIÓ = Es compleixen rigorosament els principis de repartiment de càrregues i beneficis i de participació pública en les plusvàlues.





C. APLICACIÓ PUNTUAL D'UNA ACTUACIÓ DE DOTACIÓ A ACTUACIONS AÏLLADES D'UN PLA GENERAL VIGENT SENSE ADAPTAR AL SEU RÈGIM

Després d'haver explicat els procediments aplicatius del règim de les actuacions de dotació a la revisió d'un pla que ja hem analitzat anteriorment (o a l'adaptació del seu règim a una de les seues zones-SOD) i encara que s'exposa col·lateralment al que ja s'ha analitzat, és procedent detallar amb més atenció l'aplicació d'aquest règim a parcel·les concretes localitzades en una SOD de sòl urbà integrada en un pla general fins i tot no adaptat, circumstàncies cada vegada més presents per causa de les reticències que la revisió dels plans generals presenten per als ajuntaments.

En qualsevol cas, i com és obvi, el procediment aplicable en aquests casos a parcel·les edificables concretes a les quals, per raons d'interés urbanístic general, se'ls incrementa l'aprofitament atribuït pel planejament vigent, no deixa de ser un procediment anàleg a l'aplicat a les actuacions de dotació relatives a la formulació de plans ja analitzat en els apartats anteriors.

Així, amb comprovació prèvia del fet que es compleix el requisit establert en l'article 36.4.b i 36.5 del TR/LOTUP/21 que possibilita proposar un eventual increment d'aprofitament sobre el vigent, és procedent determinar la "quota dotacional" que li correspondria a aquest increment, així com el percentatge d'aprofitament que li correspon a l'Administració per causa del major valor que la parcel·la poguera adquirir en raó a l'aprofitament addicional atorgat.

No obstant això, resulta convenient expressar algunes consideracions que singularitzen i compliquen el desenvolupament d'aquestes sobrevingudes actuacions de dotació generades per modificacions puntuals aplicades a un pla general vigent no adaptat.

Òbviament, en un escenari de Pla general "congelat" i no revisat, la imparable dinàmica social i històrica de la ciutat comportarà la demanda de nous usos no previstos en el "vell pla" vigent, cosa que suposarà la formulació de propostes de modificació puntual, normalment promogudes a instàncies d'un particular, amb la finalitat de requalificar urbanísticament una parcel·la-solar concreta (mitjançant un augment d'edificabilitat, un canvi d'ús o de totes dues circumstàncies alhora), modificació que es troba motivada en una doble finalitat: una millora en la rendibilitat econòmica que presumiblement produirà per al seu titular i, en segon lloc, una millor adequació a la demanda social per part del nou producte proposat que, presumiblement, el farà més atractiu per al mercat existent.



Però aquesta sobrevinguda proposta de modificació puntual presenta una molt transcendent dificultat per a procedir al desenvolupament, dificultat que no és una altra que la derivada de l'obsoleta estructura juridicourbanística que segurament disposa el "vell pla", és a dir, la normal absència de parcel·les prèviament qualificades per a ús dotacional excedentari que pogueren compensar l'increment d'aprofitament addicional sobrevingut que es proposa.

Òbviament, si hi haguera prèviament parcel·les de sòl dotacional en la SOD definides com a tals, i que a més (cosa molt improbable) foren excedentàries de l'aprofitament que el "vell pla" haguera atribuït a la SOD (al marge de les actuacions de transformació urbanística que tinguera previstes el Pla general vigent), estarien constituïdes, per tant, en règim d'actuacions aïllades i llavors no es plantejaria el problema assenyalat, perquè seria procedent vincular l'increment d'aprofitament proposat a la superfície de sòl d'aquestes parcel·les dotacionals en proporció a aquest increment, cosa que en possibilitaria l'obtenció gratuïta per a l'Administració i alliberaria, addicionalment, aquests sòls de la sempre substancial aplicació expropiatòria com a actuació aïllada dotacional.

Així mateix, tampoc existiria la dificultat derivada de la inexistència de sòl dotacional qualificat prèviament i assenyalada anteriorment si la parcel·la edificable objecte de l'atribució de l'increment d'aprofitament disposara d'una superfície de sòl prou gran que permetera fer la cessió dotacional i la corresponent a l'aprofitament públic dins de la mateixa parcel·la i mantinguera la superfície necessària per a poder materialitzar l'aprofitament objectiu d'aquesta, tant l'atorgat pel planejament anterior com el corresponent a l'increment atribuït. Òbviament, per a fer possible aquesta alternativa haurà de complir-se, a més, que la normativa del pla permeti disposar en la mateixa parcel·la i en posició contigua tant l'ús dotacional i l'ús lucratiu privat, així com autoritzar la tipologia edificatòria resultant de la conjunció de tots dos usos en aquesta.

Però el problema sorgeix si les alternatives anteriors no resultaren possibles, situació que serà la més habitual. Lògicament la "cerca" i obtenció d'altres sòls integrats en la SOD per part del titular de la parcel·la objecte de la modificació (hui qualificats de parcel·les edificables) per a procedir a la requalificació dotacional i posterior cessió a l'Administració es manifesta com una operació pràcticament impossible. Els preus que adquiririen, amb tota seguretat, aquests sòls en el mercat immobiliari privat farien inviable aquest tipus de transacció mercantil.



Afortunadament, com ja s'ha assenyalat reiteradament, l'article 18.2.b del TRLS/15 i el 36.7 del TR/LOTUP/21 busquen oferir una solució plausible al problema assenyalat (quan resulta impossible la satisfacció de la cessió de sòl en la mateixa parcel·la), per preveure la possibilitat de substituir el lliurament del mateix bé per una compensació econòmica de valor equivalent o bé per la constitució d'un concret complex immobiliari de caràcter urbanístic en aquesta parcel·la. No obstant això, aquesta solució només resultarà aplicable si es compleixen les dues condicions següents:

- 1.** per a l'aplicació de la compensació econòmica, es requereix que l'ajuntament vincule aquest ingrés a l'expropiació de nous sòls dotacionals per a localitzar prioritàriament a l'interior de la SOD o en el seu entorn, import per a integrar en el patrimoni municipal de sòl, sent raonable i procedent que, en l'acte administratiu de recepció de la compensació, l'ajuntament acorde els criteris que hauran de regir la identificació i requalificació com a dotacional de les parcel·les objecte d'obtenció i l'establiment d'un termini preclusiu i raonable per a procedir a l'expropiació, termini que podria establir-se en els 5 anys que estableix l'article 110.1 del TR/LOTUP/21 per a l'expropiació pregada.
- 2.** per al cas de la constitució d'un complex immobiliari, sense perjudici dels requisits i les vicissituds procedimentals que la seua conformació ha de complir, determinacions establides en els articles corresponents del TRLS/15 i TRLOTUP/21 tantes vegades reiterats, l'ordenació volumètrica resultant de la conjunció dels usos dotacionals de domini públic i de l'edificabilitat lucrativa de domini privat hauran de complir, també, els paràmetres morfològics (nombre de plantes, altura, ocupació, etc.) que el pla tinga establides en les seues normes urbanístiques per al desenvolupament de la SOD concreta en què s'integra la parcel·la objecte de l'actuació de dotació.

En qualsevol cas, com s'aprecia en el que exposa per a les actuacions de dotació derivades de la revisió dels plans generals com de la modificació puntual d'aquests en els plans vigents no adaptats, tant la legislació estatal com la valenciana ofereixen un conjunt d'"eines juridicourbanístiques" capaces de donar respostes tècnicament solvents als problemes reals i legals que pogueren generar-se en la transformació "parcel·la a parcel·la" que comporta el tradicional i dinàmic desenvolupament urbà de les nostres ciutats.





D. EXEMPLE PRÀCTIC DE DESENVOLUPAMENT APLICATIU DE LA CONSTITUCIÓ D'ACTUACIONS DE DOTACIÓ

D.1. Aplicació de les AdD en la revisió (o d'una modificació zonal) d'un pla general

D.1.1. Contingut de l'exemple

Considerem que en la revisió d'un pla general o d'una modificació que dins de la zona urbanitzada residencial (ZUR-RE) afecte un AEH que s'identifica en una subzona d'ordenació detallada (SOD) completa (article 35.1.c) del TRLLOTUP/21 integrada per la tipologia de "bloc obert", que arriba a una superfície total de 28 ha (280.000 m²s) i es troba conformada per blocs de cases de renda lliure (HRL) i protegida (HPP), així com diversos usos terciaris complementaris (TER), en tipologia d'edificació aïllada amb ocupació parcial de parcel·la i en la qual coexisteixen diverses parcel·les edificades amb diferents altures, algunes amb menor nombre de plantes i baixa qualitat (per respondre, per exemple, a construccions d'"urgència" dutes a terme a mitjan passat segle XX) al costat de diferents parcel·les no edificades o amb edificacions i velles instal·lacions artesanals en situació de conservació precària.

D.1.2. Característiques identificatives de l'AEH-SOD

És procedent, en primer lloc, calcular les característiques identificatives i preexistents de la SOD, tant les referents a l'edificabilitat atribuïda pel planejament vigent que es pretén revisar mitjançant la constitució del règim d'actuacions de dotació, com a la determinació de l'aprofitament objectiu corresponent (per a la qual cosa resulta necessari l'establiment dels coeficients correctors de ponderació o d'homogeneïtzació), per a, finalment, calcular com a última característica la ràtio dotacional preexistent en la SOD.

1. DETERMINACIÓ DE L'EDIFICABILITAT, EB, ATRIBUÏDA A LA SOD PEL PLANEJAMENT ANTERIOR

Després de computar les edificabilitats atribuïdes pel pla vigent a les parcel·les edificables de la SOD, es determina que l'edificabilitat bruta total, EB, en aquesta ascendeix a:

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

, desagregats en 90.000 m²t d'ús residencial i 20.000,00 m²t de terciari.



2. DETERMINACIÓ DELS COEFICIENTS CORRECTORS I DE L'APROFITAMENT OBJECTIU, AO, CORRESPONENT A LA SOD QUE ES REVISARÀ

Prèviament, resulta necessari determinar els coeficients correctors derivats dels valors de repercussió de sòl per m² edificable, per a això es partirà dels preus (mitjans) dels productes immobiliaris i dels seus respectius percentatges de repercussió identificats segons un rigorós estudi de mercat, coeficients que ascendeixen a:

	V. VENDA de cada m ² t	% REPERCUSSIÓ DE SÒL	VALOR DE REPERCUSSIÓ DE SÒL	COEFICIENTS CORRECTORS
Habitatge de renda lliure (HRL).	2.000 €/m ² t	30%	600 €/m ² t	ÚS CARACTERÍSTIC (major edificabilitat) 1 uas/m ² t
Habitatge de protecció pública (HPP). (aplicable només al 10 % de PMS)	1.000 €/m ² t	20%	200 €/m ² t	0,33 uas/m ² t
Terciari (TER).	1.200 €/m ² t	25%	300 €/m ² t	0,50 uas/m ² t

D'acord amb això, l'aprofitament objectiu (AO) corresponent a la SOD (edificabilitat homogeneïtzada a l'ús característic) de la SOD ascendeix 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. DETERMINACIÓ DE LA RÀTIO DOTACIONAL EN LA SOD (RD)

Tenint en compte l'expressió establida en l'ordinal 1r de l'anterior apartat B.1.1 ($RD \text{ (m}^2\text{s/m}^2\text{t)} = SD \text{ m}^2\text{s} / EB \text{ m}^2\text{t}$), s'adopten els següents paràmetres juridicourbanístics aplicables a la determinació de l'RD:

Superfície de viari (i/ xarxa primària)	33% s/ST = 0,33 x 280.000 m ² s = 92.400,00 m ² s.
Superfície sòl edificable (SE)	67% s/ST = 0,67 x 280.000 m ² s = 187.600 m ² s.
Sòl edificable privatiu (per ex. 90 % s/ SE)	168.840 m ² s.
Sòl dotacional (per ex. 10 % s/SE)	18.760 m ² s.



Conseqüentment, la ràtio dotacional, RD, determinada per a la SOD aplicada a l'edificabilitat bruta (comprentent els dos usos, residencial i terciari) ascendeix a:

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

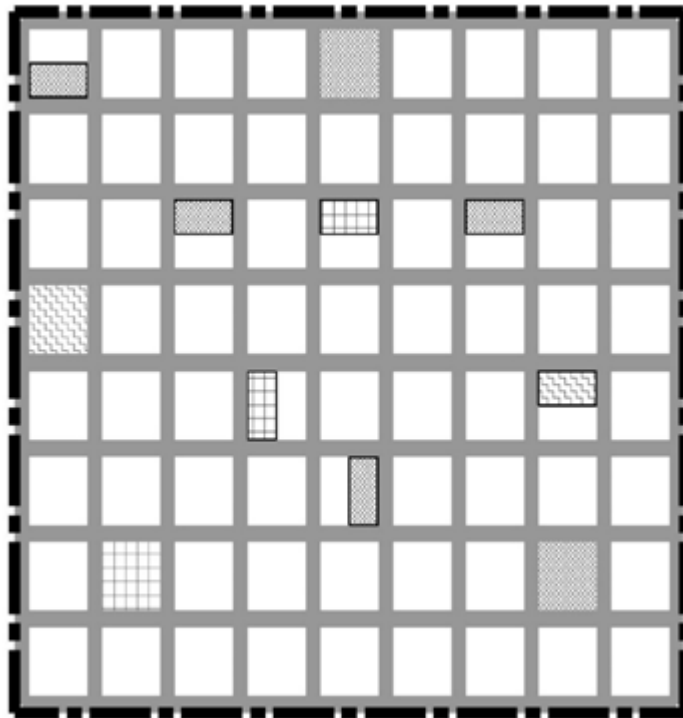
, ràtio coincident amb la corresponent a l'aprofitament (uas), per ser l'ús característic el residencial el coeficient corrector del qual resulta ser la unitat (1 uas/m²t):

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

D.1.3. Constitució del règim de les actuacions de dotació en la SOD

1. INCREMENT D'APROFITAMENT EN LA SOD

Per aplicació d'explícits criteris de sostenibilitat, en la revisió del pla l'ajuntament decideix densificar "racionalment" aquesta SOD incrementant l'aprofitament urbanístic preexistent en algunes parcel·les (lògicament, les de menor "homogeneïtat") mitjançant l'atribució, per exemple, d'increments d'edificabilitat i altures per a, per exemple, tapar mitgeries preexistents, o mitjançant canvis d'ús per uns altres de major rendibilitat econòmica (per exemple, de tallers obsolets per ús terciari), la qual cosa comporta, al seu torn, la qualificació d'altres parcel·les, abans edificables privativament, amb destinació a dotacions públiques que vinguen a satisfer les demandes socials i els serveis urbanístics que els nous habitants o usuaris que els increments d'aprofitament urbanístic atribuïts generen.



**ESQUEMA DE CONSTITUCIÓ D'ACTUACIONS DE
DOTACIÓ EN UNA DETERMINADA SOD**

(TEIXIT URBÀ DE TIPOLOGIA EIXAMPLE)



SUBZONA D'ORDENACIÓ DETALLADA (SOD)



Parcel·les amb atribució d'increment d'aprofitament pel pla.



Parcel·les dotacionals (zones verdes o equipaments) dimensionades en proporció als increments d'aprofitament atribuïts.



Parcel·les amb destinació a HPP en proporció a l'increment d'aprofitament atribuït.



Parcel·les a les quals el planejament manté l'aprofitament atribuït pel pla anterior.





Abans d'iniciar qualsevol actuació, d'acord amb l'expressat en l'ordinal 2n de l'anterior apartat A.3 d'aquest document, seria procedent analitzar si la proposta de densificació plantejada resulta ser legalment possible, possibilitat que es troba condicionada per a les actuacions de dotació al compliment del requisit limitador expressat en l'article 36-4.-b del TR/LOTUP/21, regulació que impedeix incrementar l'edificabilitat en parcel·les concretes d'ús residencial per damunt d'un 50 % de la prevista en el planejament anterior, condicionant que es compleix en aquest cas, si bé el límit s'aplica a la SOD de manera global a la totalitat de les parcel·les integrades en aquesta (no parcel·la a parcel·la).

D'acord amb això, es procedeix a atribuir un increment d'edificabilitat (molt menor que el màxim de l'1,5 per l'índex d'edificabilitat anterior) localitzat en concretes parcel·les integrades en la subzona, la qual cosa comporta un increment total, Inc-EB, (quantificable en el 9 %, aproximadament) en l'àmbit de la SOD de:

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

, que es desagreguen en 8.500 m²t d'ús residencial i 1.500 m²t de terciari, la qual cosa implica un increment de l'aprofitament objectiu, Inc-AO, de:

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

, la qual cosa comporta un nou IEB corresponent, en aquest cas i en funció de la regulació del TR/LOTUP/21, índex aplicable a l'ús 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. DETERMINACIÓ DEL SÒL DOTACIONAL CORRESPONENT A L'INCREMENT D'APROFITAMENT ATRIBUÏT A LA SOD

Tenint en compte que l'RD en aquesta SOD s'ha determinat en 0,1705 m²sDot/uas (vegeu ordinal 3r de l'apartat D.1.2 anterior), la superfície de sòl dotacional, SD, ascendeix a:

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

Òbviament, els 1.577,12 m²sDot hauran d'identificar-se a l'interior de la SOP, en parcel·les concretes qualificades per a aquests usos dotacionals.

Així mateix, l'RD determinada en termes unitaris, 0,1705 m²sDot/uas, haurà de ser assenyalada en les normes urbanístiques del pla general per a la seua aplicació en l'ulterior desenvolupament d'aquest quan calga desenvolupar una actuació de dotació corresponent a una parcel·la edificable amb atribució d'increment d'aprofitament de les previstes en aquesta SOD.

3. DETERMINACIÓ DE LA RESERVA DE SÒL PER A MATERIALITZAR EL % D'APROFITAMENT PÚBLIC (AMB DESTINACIÓ A HPP) CORRESPONENT A L'INCREMENT D'APROFITAMENT ATRIBUÏT A LA SOD

Tal com estableix l'article 82.1.b del TR/LOTUP/21, el percentatge d'aprofitament públic per a les actuacions de dotació correspon a la forqueta compresa entre el 5 % i el 20 % de l'increment de l'aprofitament urbanístic atribuït en virtut del resultat de rendibilitat que es deriva de la formulació de la memòria de viabilitat econòmica. En aquest exemple, s'aplica provisionalment el 10 % de l'increment (vegeu apartat D.1.6 següent).

Tenint en compte que, tal com s'ha determinat anteriorment, l'increment d'aprofitament atribuït ascendeix a 9.250 uas, la superfície edificable per a HPP pel 10 % per a integrar en el patrimoni municipal de sòl, PMS, ascendeix a:

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

, edificabilitat que haurà de localitzar-se en parcel·les integrades en la SOD i els paràmetres juridicourbanístics de les quals hauran de possibilitar-ne la materialització.





D.1.4. Aplicació del règim de l'Add anteriorment determinat per a la SOD al desenvolupament d'una parcel·la edificable localitzada en aquesta que disposa d'una atribució d'increment d'aprofitament

1. PARÀMETRES JURIDICOURBANÍSTICS DE LA PARCEL·LA

Es planteja una parcel·la-solar que disposa d'una edificabilitat consolidada pel planejament de 2.000,00 m²t i que el nou pla li ha atribuït un increment d'aprofitament consistent en un augment de l'edificabilitat residencial d'habitatge lliure (vegeu apartat D.1.3 anterior) de 2.000,00 m²t, la qual cosa comporta un aprofitament addicional de 2.000,00 uas, per ser el seu coeficient corrector la unitat per coincidir amb l'ús característic, és a dir, 1 uas/m²t.

2. RÈGIM APLICABLE DE L'ADD A LA PARCEL·LA

L'aplicació del règim d'actuacions de dotació a la parcel·la edificable concreta requereix la determinació de la quota dotacional i del percentatge d'aprofitament públic que li correspon assumir al propietari com a càrrega i deure previs per a poder patrimonialitzar l'increment d'aprofitament atribuït.

D'acord amb les determinacions juridicourbanístiques establides en el pla general per a les actuacions de dotació integrades en aquesta SOD, resulta el següent:

- a) La reserva dotacional que li correspon ascendeix 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 percentatge de participació pública en les plusvàlues i la superfície edificable per a HPP derivada d'aquest ascendeixen 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. SATISFACCIÓ DEL LLIURAMENT A L'AJUNTAMENT DE LA CÀRREGA DOTACIONAL I DEL DEURE DE PARTICIPACIÓ PÚBLICA EN LES PLUSVÀLUES

Per a poder patrimonialitzar els 2.000,00 m²t d'increment, serà procedent satisfer la càrrega i el deure anteriorment calculats optant per una de les tres alternatives següents:

- Mitjançant cessió física de sòl aplicant la reparcel·lació voluntària i discontinua (TAU) entre la parcel·la edificable en qüestió amb algun dels solars destinats a usos dotacionals (verds o equipaments) establits per una superfície de 341 m²s i amb una altra de qualificada per a HPP que permeta edificar 606,06 m²t d'aquest ús.
- En virtut del que estableixen els articles 18.2.b del TRLS/15 i el 36.7 del TR/LOTUP/21, per al cas d'impossibilitat física de materialitzar les cessions de sòl en l'àmbit espacial corresponent, mitjançant una compensació econòmica de valor equivalent, valor determinable aplicant els criteris de valoració que estableix la Llei estatal per al sòl urbanitzat, compensació que haurà d'integrar-se en el patrimoni municipal de sòl (PMS) i destinar-se, tal com estableix el TR/LOTUP/21, a l'obtenció-expropiació dels sòls dotacionals o a la millora dels sòls dotacionals ja existents.
- Amb els mateixos requisits establits de l'alternativa anterior, mitjançant el lliurament de superfície edificada de valor equivalent al sòl de la dotació pública i integrada en l'edificació per a executar en règim de complex immobiliari en els termes establits en l'article 26.5 del TRLS/15 i en els articles 36.7, 107 i apartat 3 de l'ANNEX XIII del TR/LOTUP/21, procediment que s'analitzarà detalladament en el pròxim capítol d'aquesta guia, per la qual cosa ens hi remetem a fi d'evitar reiteracions impròpies.

D.1.5. Valoració econòmica de la càrrega i del deure

1. VALORACIÓ DEL SÒL DOTACIONAL

Tenint en compte que la superfície de sòl dotacional preexistent ja afectada a la seua destinació en la SOD (92.400 m²s de viari i 18.760 m²s de dotacions) ascendeix a 111.160 m²s, l'aprofitament urbanístic "mitjà", AU_m, corresponent a la SOD ascendeix a:

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

Per tant, el valor de la compensació econòmica per a l'obtenció dels sòls dotacionals corresponents a l'increment d'aprofitament atribuït, tenint en compte que el valor de la unitat d'aprofitament resulta ser el mateix que el valor de repercussió de l'ús





característic, VRL (800 €/ua), la compensació econòmica CE alternativa a la cessió de sòl dotacional ascendeix a:

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

D'altra banda, tenint en compte que les cessions de sòl hauran d'entregar-se urbanitzades i que la compensació econòmica no discrimina si la cessió que substitueix es destinarà a zona verda o a equipament (article 36.5 del TR/LOTUP/21), resulta necessari considerar el cost proporcional d'enjardinament de les zones verdes.

En conseqüència, la quantitat anterior haurà d'incrementar-se amb els costos d'urbanització (CU) corresponents a les zones verdes i estimant que el cost d'aquestes sol assolir la meitat dels costos totals d'urbanitzar una actuació completa (estimable en un cost brut de 50 €/m²s), el cost d'urbanització addicional, en aquest cas, ascendiria a:

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

i, per consegüent, **la compensació econòmica total CET** substitutòria de la cessió de sòl dotacional **ascendeix a:**

$$CET = 132.376,20 + 8.525,00 = 140.901.20 \text{ €}$$

2. VALORACIÓ DEL PERCENTATGE D'APROFITAMENT PÚBLIC

Per al cas de l'aprofitament públic, d'acord amb el que estableix l'article 18.1.b del TRLS/15, no podria procedir-se a la compensació econòmica si hi haguera una parcel·la destinada a HPP derivada de la reserva que per a HPP haguera establert el Pla general i en la qual pogueren materialitzar-se els 606,06 m²t d'HPP. Òbviament, tenint en compte que en aquest exemple sí que s'han previst parcel·les amb destinació pública per a HPP en la SOD en proporció a l'increment d'aprofitament atribuït, tal com s'ha exposat, no hi cabria la compensació econòmica.

No obstant això, per al cas en què no s'haguera previst la reserva, sí que hi cabria, llavors, la compensació econòmica, quantitat que s'ingressaria en el patrimoni municipal de sòl (PMS) amb la finalitat exclusiva d'obtenció del sòl per a materialitzar el deure d'edificar HPP.

En aquest cas, la compensació corresponent al percentatge de participació pública en les plusvàlues (CE-PPV) amb destinació a HPP (que és l'objecte d'aquest exemple), resulta ser:

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





D.1.6. Conclusions sobre la rendibilitat econòmica de l'actuació de dotació exposada en l'exemple

1. CONCLUSIÓ PER A LA PROPIETAT

Del que s'ha exposat es dedueix que, en l'actuació de dotació exposada, el titular d'aquesta, després del compliment del procés de repartiment de càrregues i beneficis i del deure de participació pública en les plusvàlues que comporta l'aplicació del principi d'equidistribució en sòl urbà establert en el Pla general, obté una plusvàlua neta PN de:

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

, és a dir, el 78,15 % net de l'aprofitament atribuït, la qual cosa ve a posar de manifest la viabilitat econòmica i l'extraordinària rendibilitat que l'actuació de dotació produeix per a la propietat, una vegada assumides les càrregues i deures que comporta l'execució d'aquesta, circumstància que resulta lògica atés el rellevant increment d'aprofitament atribuït.

No obstant això, en virtut del mandat constitucional als poders públics (article 47 CE) per a impedir l'especulació del sòl, un resultat semblant de percentatge de plusvàlues pareix conformar-se com una operació especulativa que hauria de ser corregida per l'Administració plantejant, per exemple, un increment del percentatge públic de plusvàlues fins al 20 % de l'aprofitament (tal com prescriu l'article 82.1.b) del TRLOTUP/21), o augmentant la reserva d'HPP superant el percentatge mínim que estableix l'article 33.1 del TRLOTUP/21 fins al límit que es considerara adequat, o adscriuint-li elements de xarxa primària o, finalment, reduint, si és el cas, l'increment d'aprofitament atribuït. En qualsevol cas, es tracta de reconduir la rendibilitat de l'actuació cap a un benefici de la promoció raonable que no arribi a una situació especulativa prohibida constitucionalment.

2. CONCLUSIÓ PER A L'ADMINISTRACIÓ

Quant a l'Administració, sense perjudici de la lucidesa que li ofereix tant per a "reconduir" a la racionalitat constitucional operacions generadores de beneficis extemporanis o per a obtenir gratuïtament parcel·les dotacionals aïllades "heretades" del "vell planejament" (vegeu apartat A.3.1a anterior) o, finalment, per a retornar a una rendibilitat raonable aquelles operacions inviables causades per una atribució originària de càrregues el valor de les quals superava àmpliament el corresponent als ingressos (vegeu apartat A.3.2a anterior), l'aplicació de les actuacions de dotació possibilita per a l'Administració, al cap i a la fi, un desenvolupament urbà (un creixement) equilibrat i sense dèficits dotacionals aplicant el principi de repartiment de càrregues i beneficis en el sòl urbà que el sistema urbanístic espanyol prescriu.



E. PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)

1. Què hem d'entendre per increment de la reserva de sòl dotacional en una actuació de dotació?

Es tracta d'un tema controvertit, perquè hi ha interpretacions que consideren que la superfície de "dotacions públiques" que es prescriuen en l'article 67.3 TRLLOTUP/21 per a determinar l'EDG corresponent ha d'incloure, a més de les zones verdes i equipaments públics, el viari establert en el planejament vigent (cosa que produirà, en molts casos, ràtios dotacionals exorbitants), mentre que altres interpretacions consideren que només han de computar-se les zones verdes i els equipaments públics establerts per entendre que són els únics usos públics estandarditzables (article 36.2 TRLLOTUP/21).

No obstant això, la controvèrsia queda resolta amb la prescripció de l'article 36.6 TRLLOTUP/21 en establir un EDG màxim de 15 m²s/100 m²t, amb la qual cosa en cap cas caldrà incrementar la reserva de sòl dotacional per damunt de la ràtio de 15 m²s/100 m²t.

2. A quins usos públics pot destinar-se l'increment de la reserva de sòl dotacional exigida en una actuació de dotació?

La regulació "general" establida en l'article 36.4-d del TRLLOTUP/21 estableix que "l'increment de sòl dotacional públic que exigisca un increment d'edificabilitat es realitzarà (.....) en funció de les necessitats de l'entorn, amb zones verdes o equipaments públics en la proporció adequada per a atendre les necessitats de la nova ordenació".

Com es constata directament, l'article transcrit no fa esment a l'ús de viari públic, però tampoc el prohibeix. En altres paraules, pareix que privilegia la destinació de la reserva dotacional a zones verdes i equipaments públics, però no n'impedeix l'aplicació a viari.

Per tant, tenint en compte que l'ús de viari públic pot ser necessari, si és el cas, per a conformar la "nova ordenació prevista" en l'actuació de dotació, resulta plausible que eventualment el nou sòl dotacional públic pugui ser destinat a l'ús de comunicacions (viari, ferroviari o aparcament), sempre que quedi degudament justificat en raons d'interès públic i una major motivació de la necessitat per a l'entorn urbà al qual presta servei davant dels usos de zona verda i equipament públic.



3. Pot complir-se la reserva de sòl dotacional addicional exigida en una actuació de dotació amb un sòl dotacional públic situat en un sòl classificat com a no urbanitzable?

Les actuacions de dotació busquen l'equilibri entre sòl dotacional i edificabilitat lucrativa operant sempre en el sòl urbà, en la ciutat preexistent. Òbviament, resulta contradictori equilibrar eventuais increments d'aprofitament lucratiu en sòl urbà amb dotacions en el no urbanitzable.

D'altra banda, no hi cap la consideració d'una reclassificació "simultània i directa" del sòl no urbanitzable en urbà, perquè és una opció impedida genèricament per la legislació urbanística.

4. Si l'EDG de l'àmbit de referència de l'actuació de dotació és superior a 15 m²s/100 m²t, com es calcula l'increment de sòl dotacional de l'actuació de dotació?

Com s'ha respost en la 1a pregunta i tal com estableix l'article 36.6 TRLOTUP/21, quan l'EDG supera els 15 m²s/100 m²t "no serà necessari l'increment de sòl dotacional públic, sempre que es mantinga com a mínim l'indicat estàndard dotacional global".

En conseqüència, quan l'EDG resulte ser menor dels 15 m²s/100 m²t, la ràtio dotacional per a aplicar serà la que resulte del càlcul concret, i quan aquesta ràtio siga superior a 15 m²s/100 m²t, aquest serà l'estàndard aplicable.

5. Competència autonòmica o municipal per a aprovar una actuació de dotació per raó de l'ordenació estructural o detallada derivada de l'increment d'edificabilitat?

Certament, l'increment d'edificabilitat a una parcel·la en sòl urbà i la conseqüent modificació puntual de pla que comporta no té, en principi, abast estructural per afectar determinacions de l'ordenació detallada, i per això s'abona al règim competencial que disposa l'article 44 del TRLOTUP/21.

De fet, l'article 35.1.c del TRLOTUP/21 estableix com a element de l'ordenació detallada l'atribució d'un índex d'edificabilitat neta a les parcel·les situades en una subzona d'ordenació (detallada) en sòl urbà.

Una altra cosa seria que l'increment d'edificabilitat afectara un element singular de la xarxa primària (circumstància realment excepcional), i en aquest cas, en pertànyer aquesta parcel·la a l'ordenació estructural, l'aprovació li correspondria a la Generalitat. Però en la pràctica totalitat dels casos, l'article 35.1.c aclareix la qüestió.



6. Competència autonòmica o municipal per a aprovar una actuació de dotació, per raó de la delimitació de l'àmbit de l'actuació?

La resposta es troba implícita en l'argumentació de la pregunta anterior. L'àmbit espacial d'una actuació de dotació (conformat per la parcel·la edificable i la dotacional corresponent vinculada a l'anterior) s'estableix en sòl urbà (normalment en una subzona d'ordenació detallada del pla), motiu pel qual no hi ha cap dubte en aquest punt.

D'altra banda, aquesta delimitació espacial discontinua i voluntària respon a la identificació d'un instrument de gestió urbanística (anàleg a les tradicionals TAU) pertanyent al règim establert per a les actuacions aïllades i que en res afecta l'ordenació estructural del pla, per la qual cosa la competència municipal resulta manifesta.

7. Quin instrument de planejament és l'adequat en una actuació de dotació?

L'actuació de dotació conté, per definició, una proposta de modificació puntual d'un espai urbà i urbanitzat molt limitat (una o dues parcel·les, art. 21.3 TRLS/15) i consolidat per edificació en gran part, amb l'objectiu de millorar la ciutat construïda i dotar-lo de manera correlativa.

Doncs bé, en els supòsits d'un pla vigent no adaptat al règim de les actuacions de dotació, l'alteració puntual de la qualificació detallada que afecta una o dues parcel·les, tal com s'ha assenyalat en les preguntes anteriors, no té caràcter estructural per afectar determinacions de l'ordenació detallada, i per això s'abona al règim competencial que disposa l'article 44 del TRLOTUP/21.

8. És possible legalment constituir una actuació de dotació per a obtenir gratuïtament per l'Administració sòls dotacionals qualificats en sòl urbà dels plans generals encara no adaptats al règim previst en la legislació vigent per a aquestes actuacions?

Per descomptat que sí. La legalitat no impedeix, sinó més aïna al contrari, constituir una actuació de dotació ex novo atribuint un increment d'edificabilitat sobre l'assignat pel pla vigent a una parcel·la concreta en el sòl urbà en la intensitat suficient per a compensar els drets edificables "virtuals" que disposa la parcel·la dotacional (article 371.a TRLS/15).

Òbviament, l'increment d'edificabilitat atribuït haurà de compensar no sols el sòl dotacional preexistent que pretén obtenir, sinó també la reserva de sòl dotacional addicional i de percentatge públic de plusvàlues que aquest increment genera.

En qualsevol cas, aquests increments d'aprofitament no podran superar els límits indisponibles establerts en l'article 36.4 i 5 del TRLOTUP/21.



CAPÍTOL 4
ELS COMPLEXOS
IMMOBILIARIS DE CARÀCTER
URBANÍSTIC



ELS COMPLEXOS IMMOBILIARIS DE CARÀCTER URBANÍSTIC

A. QUÈ SÓN ELS COMPLEXOS IMMOBILIARIS DE CARÀCTER URBANÍSTIC?

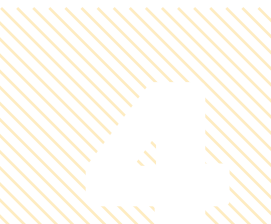
A.1. Definició i consideracions generals

Una de les innovacions més transcendents introduïdes per la legislació estatal i les autonòmiques vigents aplicables a la gestió urbanística a la ciutat consolidada és la relativa a la constitució dels denominats complexos immobiliaris de caràcter urbanístic (a partir d'ara, CI).

Els CI es caracteritzen formalment per la coexistència en una mateixa parcel·la o edificació, bé en el subsol, en la rasant o en la volada, d'usos de domini públic amb usos de domini privat, mantenint cadascun aquesta caracterització i gestionats en règim de comunitat de propietaris. De fet, aquesta característica singular ve a conferir als CI una gran utilitat i versatilitat en les disposicions que puguen adoptar-se per als casos en què l'interès general així ho requerira en la gestió urbanística i, sobretot, en la sempre compromesa i constreta intervenció en la ciutat consolidada (en el sòl urbà).

S'ha de tindre en compte que aquesta nova regulació, per permetre la coexistència singular i excepcional entre usos demaniais amb usos patrimonials, possibilita la disposició de nous procediments de gestió publicoprivada, a saber:

- 1.** facilita la renovació urbana en optimitzar l'aplicació dels sempre escassos recursos econòmics disponibles, tant públics com privats (hui, més que mai),
- 2.** potencia la "mixtura" d'usos que el model de ciutat compacta mediterrània comporta sobre la base aplicativa d'explícits criteris de sostenibilitat urbana i,
- 3.** propicia la més fàcil implantació d'aquelles dotacions públiques que l'interès general així requerisca en el sempre complex i escàs sòl existent en els centres urbans situats en ciutats mitjanes i grans.



No obstant això, la regulació corresponent a la constitució dels CI comporta, en si mateixa, un risc de gran transcendència: la possibilitat de la seua utilització espúria mitjançant la conjunció d'usos de domini públic amb usos de domini privat que no responguen a l'interés general que, de manera obligada i preceptiva, la seua "cohabitació" haurà de respectar i justificar explícitament.

Conseqüentment, aquests arguments aconsellen l'absoluta necessitat de regular amb tota cura i rigor la constitució dels CI, procedint a establir uns límits estrictes que permeten garantir-ne la correcció constitutiva, sent desitjable que la seua regulació es trobe integrada en les normes urbanístiques del planejament, bé des del seu origen en el mateix Pla general, bé mitjançant una modificació puntual d'aquest.

Finalment, és procedent assenyalar una enorme utilitat addicional que presenten els CI, perquè la seua constitució conjunta amb una actuació de dotació possibilita, en casos concrets, l'obtenció gratuïta de sòls dotacionals situats en règim d'actuació aïllada, modalitat d'obtenció pública alternativa a la dràstica, impròpia i costosa expropiació en sòl urbà, la qual cosa ve a optimitzar els també escassos recursos econòmics públics.

Òbviament, aquestes determinacions es preveuen detalladament en el pròxim apartat B, procediment aplicable a la constitució d'un CI i al qual ens remetem a fi d'evitar reiteracions impròpies.

A.2. Disposicions legislatives aplicables

L'article 26.5 del TRLS/15 estableix el següent:

"4. Quan els instruments d'ordenació urbanística destinen superfícies superposades, en la rasant i el subsol o la volada, a l'edificació o ús privat i al domini públic, es constituirà un complex immobiliari en el qual aquelles i aquesta tindran el caràcter de finques especials d'atribució privativa, amb una desafectació prèvia i amb les limitacions i servituds que siguen procedents per a la protecció del domini públic. Aquestes finques podran estar constituïdes tant per edificacions ja realitzades com per sòls no edificats, sempre que la seua configuració física s'ajuste al sistema parcel·lari previst en l'instrument d'ordenació".

Així mateix, l'article 18.2.b del TRLS/15 estableix també el següent:

"b) El deure d'entregar a l'administració competent el sòl per a dotacions públiques relacionat amb el reajustament de la seua proporció, podrà substituir-se, en cas d'impossibilitat física de materialitzar-ho en l'àmbit corresponent, pel lliurament de superfície edificada o edificabilitat no lucrativa, en un complex immobiliari situat dins d'aquest, tal com preveu l'article 26.4, o per altres formes de compliment del deure en els casos i les condicions que així preveja la legislació d'ordenació territorial i urbanística".



Anàlogament, l'article 107 del TR/LOTUP/21 prescriu el següent:

- "1. El planejament podrà preveure en una única parcel·la superfícies edificades superposades tant en la rasant com en el subsol o en la volada, destinades a usos lucratiu privats i a usos de domini públic constituïts en complex immobiliari de caràcter urbanístic, podent establir-se tant en edificacions ja realitzades com en sòls no edificats, en els termes establits en la legislació estatal de sòl i complint els requisits assenyalats en l'apartat 3 de l'annex XIII d'aquest text refós, o disposició reglamentària aprovada mitjançant decret del Consell que el modifiqui.*

- 2. En tot cas, l'edificabilitat destinada a ús lucratiu privat computarà a l'efecte de la determinació dels estàndards de la xarxa secundària de dotacions i de la qualitat urbana en virtut del que s'estableix en l'article 36 d'aquest text refós. En el supòsit previst en l'apartat 5 (7) d'aquest article, es podrà substituir la cessió de sòl dotacional pel lliurament de superfície edificada en els termes establits en l'apartat 3 de l'annex XIII d'aquest text refós, o disposició reglamentària aprovada mitjançant decret del Consell que el modifiqui."*

Així mateix, l'apartat 3 de l'ANNEX XIII del TRLLOTUP/21 també estableix:

"3. Complexos immobiliaris.

- a). Els complexos immobiliaris es constitueixen per la construcció en una única edificació de superfícies superposades en la rasant, en el subsol o en la volada d'usos de domini públic o usos de domini privat, conformades com a finques especials d'atribució privativa, amb desafecció prèvia i amb les limitacions i servituds que siguin procedents per a la protecció del domini públic.

- b). La constitució d'un complex immobiliari haurà de complir els requisits mínims següents:
 - 1. Que es tracte d'usos compatibles socialment, havent els usos privats de respectar l'interés general que representen els usos de domini públic.*

 - 2. Que es tracte d'usos compatibles funcionalment, complint-se que les instal·lacions tècniques i estructurals de tots dos usos coexisteixen de manera correcta.*



3. *Que per al cas de la construcció d'un complex immobiliari a partir d'un sòl ja definit com a ús dotacional públic es conformarà una actuació de dotació que haurà de satisfer les càrregues i els deures legals que comporta la incorporació dels usos privatis, determinant-se els estàndards corresponents al sòl dotacional i al percentatge públic de plusvàlues en funció de l'aprofitament derivat de l'ús lucratiu privat atribuït.*

c). Per al cas establert en l'article 36.5 (7) d'aquest text refós, es podran substituir les cessions de sòl pel lliurament d'una superfície edificada integrada en el mateix complex immobiliari de valor equivalent al valor legal del sòl substituït, o de l'aprofitament addicional atribuït.

De fet, aquestes disposicions venen a completar una resolució de la Direcció General dels Registres i del Notariat de 5/abril/2002 amb referència a un recurs governatiu interposat per l'Ajuntament d'Oviedo que buscava regular la possibilitat de desafectar el subsol en les places i els espais públics amb la finalitat de disposar aparcaments privats susceptibles d'alienació.

D'altra banda, com s'aprecia fàcilment de les disposicions legislatives transcrites, es manifesta prou cobertura legal per a l'aplicació a la versàtil possibilitat de coexistència entre usos patrimonials privats amb usos de domini públic en un complex immobiliari.

De fet, en virtut del que exposa l'article 18.2.b del TRLS/15 i la resta de disposicions legals d'àmbit estatal i autonòmic, queda posat de manifest i sense cap gènere de dubtes la possibilitat legal de substituir la cessió física de la superfície d'un sòl dotacional (m²s) que el planejament haguera delimitat, per l'edificabilitat (m²t) que li corresponga o per la dotació ja construïda prevista en aquest sòl pel planejament urbanístic.

Per fi la legislació estatal ve a aclarir que el sòl dotacional és només la base de l'edificació de l'equipament públic corresponent i que, per tant, es pot "substituir el sòl per la volada" sempre que es garantisca, òbviament, la finalitat i el finançament de la construcció. És a dir, a la construcció de l'equipament s'hauran de destinar els recursos derivats del valor de la compensació econòmica corresponent als sòls dotacionals (fins i tot el percentatge de participació pública en les plusvàlues) i també en el cas que s'haguera atribuït l'excedent que poguera haver-hi sobre l'aprofitament subjectiu de la propietat (per exemple, el derivat de l'increment previst en l'article 36.4.b i 36.5 del TRLLOTUP/21). Lògicament, si el cost sencer de construcció de l'equipament superara l'import global dels tres factors assenyalats, la diferència seria a càrrec de l'Administració.



Finalment, la cobertura legal relativa a la substitució “del sòl per la volada” es complementa amb la lletra A de l'apartat 4 de l'article 8 del Reglament de béns de les entitats locals aprovat per Reial decret 1372/1986, de 13 de juny, quan estableix que l'alteració de la qualificació jurídica dels béns de les entitats locals es produeix automàticament amb la:

“A) Aprovació definitiva dels plans d'ordenació urbana i dels projectes d'obres i serveis”, disposició que busca regular l'eventual desafectació de l'ús de domini públic de part del sòl dotacional així qualificat originàriament que per causa de la substitució “del sòl pel vol” s'haguera produït.

A.3. Requisits bàsics per a la constitució d'un CI

En virtut de l'expressat anteriorment i com a requisits bàsics constituents d'un CI, hauran de complir conjuntament els tres següents:

- 1.** que els usos públics demaniais i els privats patrimonials siguin compatibles “socialment”, és a dir, que els usos privats respecten “exquisidament” l'interés general que representen els usos de domini públic (per exemple, no seria admissible conjunyar en un mateix CI un ús dotacional assistencial amb activitats privatives contaminants).
- 2.** que es tracte d'usos compatibles “funcionalment”, és a dir, que en aquells casos que tots dos usos se “superposen físicament” les estructures constructives de les seues adequacions arquitectòniques hauran de “coexistir” de manera correcta i en concret, pel que fa a les instal·lacions tècniques, estructures portants i configuració volumètrica i morfològica.
- 3.** que, per al cas de constitució d'un CI a partir d'un sòl preexistent qualificat de dotacional, se satisfacen les càrregues i els deures legals que comporten la incorporació d'usos privatis al CI, si bé la determinació dels estàndards aplicables als sòls dotacionals i al percentatge d'aprofitament públic que es deriven de l'aprofitament privatiu puguen i deguen acomodar-se a les singulars peculiaritats dels CI. En aquest sentit, ha de tindre's en compte que la constitució d'un CI no deixa de ser una sofisticada modalitat d'actuació aïllada amb increment d'aprofitament, és a dir, una actuació de dotació singular.

Passem a analitzar més detalladament el procediment de gestió aplicable a la constitució dels CI.



B. PROCEDIMENT APLICABLE A LA CONSTITUCIÓ DE COMPLEXOS IMMOBILIARIS

B.1. Establiment de límits juridicourbanístics aplicables a la constitució d'un CI

A més dels requisits bàsics i generals ja assenyalats anteriorment, resulta necessari establir requisits concrets i detallats, així com límits indisponibles i aplicables a la constitució dels CI, sent aconsellable que s'identifiquen expressament en les normes urbanístiques dels plans generals.

D'acord amb això, és procedent establir, com a primera regulació, la "taxonomia" dels eventuais "usos privatis" per a implantar en els CI en coexistència amb els "usos de domini públic" i com a segona regulació, l'establiment del nou règim de càrregues i deures legals que la constitució del CI comporta, havent de satisfer totes dues determinacions la finalitat de garantir la correcció jurídica que es busca.

És procedent, llavors, analitzar detalladament el desenvolupament de les dues regulacions assenyalades.

B.1.1. Primera regulació: usos privatis susceptibles d'implantar-se en un CI

Resulta convenient considerar, com a premissa bàsica, que hi ha "usos privatis" susceptibles d'implantar en un CI que no han de ser declarats d'"utilitat social". Conseqüentment, hauran de ser exclosos de la seua integració en un CI aquells usos privats i lucratis que no busquen coexistir de manera compatible, expressa i justificada amb els "usos de domini públic" als quals pretenen associar-se.

D'acord amb això, la relació d'"usos privatis" admissibles en funció dels usos de "domini públic" considerats per a cada sistema d'usos demaniais en els quals poden desagregar-se (zones verdes, equipaments i infraestructures de transport), i als quals es proposa la seua "conjunció", serien:



1. USOS PRIVATIUS CONSTITUÏBLES AMB SÒLS DOTACIONALS QUALIFICATS D'ESPAIS LLIURES D'ÚS I DOMINI PÚBLICS (JARDINS I PLACES URBANES)

Només podrien implantar-se “usos privatius” en el subsol que no perjudiquen l'ús i gaudi públics d'aquests espais i, en concret, a:

- Usos d'aparcaments (garatges privatius),
- Usos terciaris comercials (centres de venda “al detall”),
- Usos d'emmagatzematge i tallers artesanals (d'activitats innòcues),
- Usos culturals (com, per exemple, museus).

2. USOS PRIVATIUS CONSTITUÏBLES AMB SÒLS DOTACIONALS QUALIFICATS D'EQUIPAMENTS (INSTAL·LACIONS PÚBLIQUES DE L'ADMINISTRACIÓ DESTINADES A L'EDUCACIÓ, A LA SALUT, A LA CULTURA O A L'ASSISTÈNCIA SOCIAL)

Només podrien implantar-se els següents “usos privatius”:

- En el subsol, excepcionalment els assenyalats en l'epígraf 1 anterior, sempre que es justifiqui expressament que no perjudiquen l'ús i la funcionalitat pública de l'equipament sota el qual s'implanten,
- En la rasant i/o en la volada (en la planta de rasant, si l'ocupació de l'equipament ho permet, o en les plantes superiors sobre l'equipament) i, en concret, els següents:
 - Usos d'habitatge, tant de renda lliure com de protecció pública i de residència temporal per a col·lectius singulars (residències d'estudiants, de la 3a edat, centres d'acolliment, etc.).
 - Usos assistencials educatius i culturals (centres privats sanitaris, de l'ensenyament, llibreries, etc.) i despatxos professionals de consultoria (de l'arquitectura, advocacia, medicina, etc.).
 - Usos d'hoteleria i hostaleria (hotels, restaurants, etc.).



3. USOS PRIVATIUS CONSTITUÏBLES AMB SÒLS DOTACIONALS QUALIFICATS DE XARXES PÚBLIQUES DEL SISTEMA DE TRANSPORTS I COMUNICACIONS (CARRETERES I INSTAL·LACIONS FERROVIÀRIES, FONAMENTALMENT)

Només podrien implantar-se els següents “usos privatius”:

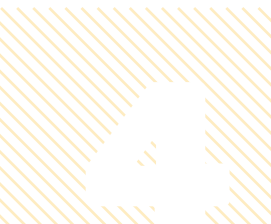
- en el subsol, excepcionalment, els assenyalats en l'epígraf 1 anterior, sempre que es justifiqui expressament que no perjudiquen l'ús i la funcionalitat pública de la xarxa sota la qual s'implanten, i
- en la volada (en localització superior a la xarxa), podent emplaçar-se qualsevol “ús privatiu” sempre que es justifiqui expressament que no perjudica l'ús i la funcionalitat pública de la instal·lació, com per exemple “edificis pont” disposats sobre viaris (nombrosos exemples a Europa i en concret a Berlín, per exemple) o “plataformes d'usos múltiples” construïdes sobre xarxes ferroviàries (com, per exemple, els complexos estacionals de ferrocarril d'Oviedo o de Lilla).

B.1.2. Segona regulació: càrregues i deures derivats de la constitució d'un CI

La implantació sobrevinguda d'“usos privatius” en coexistència amb usos dotacionals de domini i ús públics i, conseqüentment, l'atribució d'un determinat aprofitament lucratiu privat a una parcel·la concreta, conformant-se d'aquesta manera una singular “parcel·la mixta dotacional-lucrativa” que comporta, lògicament i de manera anàloga a una singular actuació de dotació, la generació de sòls destinats a dotacions públiques i l'aparició d'un percentatge de plusvàlues que li correspondrien a l'Administració sobre la base del tan repetit principi de repartiment de càrregues i beneficis que caracteritza el sistema urbanístic espanyol.

No obstant això, les característiques especials que comporta un CI en el qual destaca, essencialment, la seua condició de parcel·la única d'ús mixt en la qual coexisteixen els dos tipus d'usos, públic i privat, li confereixen un àmbit juridicourbanístic singular i diferenciat respecte de la resta de sòls sotmesos al règim de les actuacions de dotació, en els quals la discontinuïtat espacial entre les parcel·les de destinació dotacional pública respecte a les parcel·les edificables d'ús privat es constitueix en els seus senyals d'identitat.





Si a això se li afigen les restriccions referents als “usos privatius” d’“interés social” que es proposen en la primera regulació anterior (per exemple, l’exclusió dels habitatges i apartaments turístics o de qualssevol altres usos lucratius que no disposen d’una clara “utilitat social”), acaba per conformar-se un marc aplicatiu a la identificació de les càrregues i deures diferenciat dels estàndards “normalitzats” per a actuacions “convencionals” establits en la TR/LOTUP/21, tenint en compte els següents criteris:

- 1r) En qualsevol cas, la determinació de les reserves dotacionals es realitzarà de manera anàloga al que ja s’ha comentat per a les actuacions de dotació en el capítol 3 anterior.
- 2n) De manera anàloga, el percentatge públic de plusvàlues s’estableix en la forqueta del 5 % - 20 % de l’aprofitament urbanístic atribuït per la TR/LOTUP/21, havent de destinar-se, en aquest cas, a l’ús d’HPP.
- 3r) Adopció preferent de les modalitats substitutòries a la cessió de sòls dotacionals i de percentatge d’aprofitament públic, siga la compensació econòmica o, millor encara, mitjançant la construcció de superfície edificada destinada a un equipament concret (que haurà de decidir l’Administració pública) de valor equivalent a la cessió de sòls, integrant-se en el CI en règim de propietat horitzontal, tal com estableix l’article 18.2.b del TRLS/15 i 36.7 del TR/LOTUP/21.

B.2. Procediment administratiu aplicable a la constitució d’un CI

B.2.1. Determinació de la “iniciativa de la promoció” en la constitució d’un CI

Haurà de tindre’s en compte si l’ús dotacional de la parcel·la en la qual es pretén constituir el CI es troba ja obtinguda per l’Administració o si, en cas contrari, la parcel·la encara es troba en mans de la propietat privada. En qualsevol de les dues circumstàncies, la “iniciativa de promoció” per a la seua constitució podria ser adoptada tant per l’ajuntament com per un particular interessat, si bé, si la titularitat de la parcel·la encara fora privada, el seu propietari hauria de disposar d’un dret preferencial al desenvolupament del CI, mentre que si la titularitat ja fora pública, el particular interessat hauria de ser seleccionat en procediment concurrencial, en condicions de publicitat, transparència i no-discriminació, per tractar-se de la identificació d’un operador privat que desenvoluparà, conjuntament amb l’ajuntament, l’execució d’una actuació jurídicourbanística, arribant, fins i tot, a l’edificació en règim de propietat horitzontal.



B.2.2. Situació administrativa en què es trobara el planejament

Prèviament a la proposta de constitució d'un CI, el planejament podrà trobar-se en alguna d'aquestes dues situacions:

- 1a)** si la constitució dels CI s'adoptara durant la formulació de la revisió del Pla general, haurà de recollir-se aquesta determinació en les normes urbanístiques d'aquest, establint-se una fitxa de planejament i gestió concreta per a aquelles parcel·les dotacionals en les quals s'haguera adoptat el seu desenvolupament en règim de CI, assenyalant l'ús dotacional concret que es disposa, l'ús privatiu atribuït i els seus paràmetres juridicourbanístics (edificabilitat lucrativa atorgada i condicions de situació en l'edificació), condicions morfològiques i volumètriques definitòries del "contenedor" resultant del CI, així com la identificació de les càrregues i els deures legals generats per aquest i la modalitat establida per a la seua satisfacció, basades en la formulació de la preceptiva memòria de viabilitat econòmica.

- 2a)** si la constitució del CI no es trobara recollida en el Pla general i es plantejara com a proposta sobrevinguda d'incorporació i modificació d'aquest, totes les determinacions definitòries de l'eventual CI assenyalades en la situació 1a anterior hauran de ser definides i, si és el cas, oferides per l'"iniciador" que promoga la constitució del CI, siga aquest l'ajuntament o un particular interessat qualsevol, aplicant-se per a això els criteris establits en l'apartat B.2.1 anterior, adoptables en funció de la titularitat pública o privada de la parcel·la.

B.2.3. Càrregues i deures legals derivats de l'aprofitament lucratiu atribuït

Respecte a la satisfacció de les càrregues i deures legals derivades de l'aprofitament privatiu integrat en el CI (cessions de sòl dotacional i percentatge públic de plusvàlues o la seua compensació econòmica), tenint en compte que el seu règim juridicourbanístic, tal com ja s'ha analitzat, és anàleg al de les actuacions de dotació, serà procedent l'aplicació del mateix procediment establert per a aquestes, si bé, sense perjudici de la possibilitat prevista en el criteri 3r de l'anterior apartat B.1.2 relatiu a la compensació dels sòls destinats a equipament públic en superfície edificable de valor equivalent a integrar en el CI en règim de propietat horitzontal.



C. EXEMPLE PRÀCTIC DE DESENVOLUPAMENT APLICATIU DE LA CONSTITUCIÓ D'UN COMPLEX IMMOBILIARI, CI

C.1. Enunciat i determinacions jurídiques de l'exemple

Es disposa d'una parcel·la de titularitat privada qualificada per a ús dotacional en un pla general localitzada en la mateixa SOD que es va adoptar per a l'exemple aplicat a l'actuació de dotació del capítol 3 anterior.

Els paràmetres bàsics que caracteritzen la SOD resulten ser (vegeu capítol 3):

ST (superfície total)	280.000,00 m ² s.
EB (edificabilitat bruta)	110.000,00 m ² t.
IEB (índex d'edificabilitat bruta)	0,3928 m ² t/m ² s.
RD (ràtio dotacional existent)	0,1705 m ² s Dot./m ² t/uas.
VRS (valor de repercussió del sòl)	600,00 €/m ² t.

Les determinacions juridicourbanístiques concretes que caracteritzen la parcel·la dotacional objecte de constitució d'un CI són:

Superfície de la parcel·la	10.000,00 m ² s.
Ús dotacional atribuït	equipament educatiu (p. ex. EGB).

Prèviament, és procedent l'obtenció del sòl per al domini públic per a poder executar l'equipament previst pel planejament.

D'acord amb el marc jurídic vigent, hi ha dues modalitats d'obtenció del sòl:

1. Per expropiació de la parcel·la.

El preu just (PJ) corresponent a l'expropiació pregada que assoliria (aplicant els paràmetres de l'AU "mitjà" i el valor de la UA en sòl residencial de l'exemple anterior de les actuacions de dotació) a:

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



2. Per compensació d'aprofitament en aplicació del principi de repartiment de càrregues i beneficis mitjançant la constitució d'un complex immobiliari en règim d'una actuació de dotació (l'article 43.2 del TRLS/15 regula l'abonament del preu just en sòl urbà urbanitzat en aprofitament sense necessitat de l'aquiescència del propietari).

Si es disposa com a ús lucratiu el d'habitatge residencial plurifamiliar, HRP, la superfície total edificable d'HRP equivalent al PJ resultaria ser:

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

, aprofitament urbanístic (drets edificables) per a entregar a la propietat en contraprestació a l'obtenció del sòl dotacional.

Una vegada decidida la constitució del CI, és procedent definir l'aprofitament màxim atribuïble a la parcel·la sobre la base de la restricció establida en l'article 36.4.b del TRLLOTUP/21 amb la finalitat de disposar d'un aprofitament addicional per a poder construir una part, almenys, de la dotació.

Tenint en compte que el límit màxim d'atribució d'aprofitament ascendeix a 0,5892 m²t/m²s (0,3928 m²t/m²s x 1,50), l'edificabilitat màxima atribuïble arribaria als 5.892 m²t, en aquest cas l'edificabilitat total que s'ha d'atribuir s'estableix en 5.600 m²t.

En conseqüència, els paràmetres que defineixen el CI que s'ha de constituir resulten ser:

- Superfície edificable 5.600,00 m²t.
- Nombre d'habitatges 56 HPP (100 m²t/viv.).
- Ubicació en el CI: en quatre plantes sobre l'equipament educatiu a partir de la primera:

1.400 m²s/pta. i 14 hab./pta. ocupant 2.800 m²s. (1.400 m²s d'espais lliures vinculats als habitatges) cosa que comporta un 28 % d'ocupació de la planta primera de la parcel·la educativa.

Doncs bé, de l'aprofitament lucratiu atribuït de 5.600,00 m²t es deriven (5.600,00 m²t - 3.928,00 m²t) 1.672 m²t d'aprofitament addicional la titularitat dels quals correspon fiduciàriament a l'ajuntament per a destinar-lo a l'execució/ finançament de l'equipament.



C.2. Determinació de la reserva dotacional addicional

1. Determinació del sòl dotacional

La reserva de sòl dotacional, SD, derivada de l'aprofitament lucratiu atribuït ascendeix 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 podran situar-se en la planta primera en situació, per exemple, adjacent o enfront de la parcel·la corresponent als habitatges, la qual cosa comportaria una ocupació de 3.755 m²s, la qual cosa suposa un 37,55 % d'ocupació de la superfície total d'aquesta planta.

2. Determinació del seu valor econòmic

El valor econòmic, VED, equivalent a l'SD, ascendeix 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. Determinació del percentatge públic de plusvàlues

1. Valor econòmic

En aquest cas, el valor econòmic del 10 % de l'aprofitament públic, VP, ascendeix a:

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

2. Edificabilitat d'HPP públic, E-HPP.

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



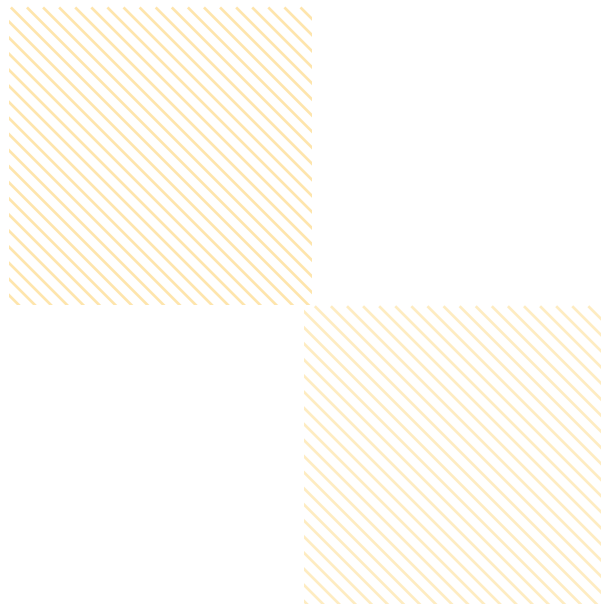
C.4. Compensació mitjançant superfície edificada per a integrar en el CI destinada a equipament públic

D'acord amb el que es planteja en el criteri 3r de l'apartat B.1.2, la satisfacció de la càrrega i del deure podrà realitzar-se mitjançant compensació de superfície edificada amb destinació a un ús dotacional d'equipament públic concret per a determinar per l'administració actuant, podent destinar una part a habitatges dotacionals (residencials dotacionals, QR, en virtut de l'epígraf 2.1-c de l'apartat 1 de l'annex IV del TRLOTUP/21) de valor equivalent a la suma de la càrrega i el deure com a pressupost de contracta de l'equipament per a integrar en el CI, a més de l'edificació del col·legi i dels HPF en règim de propietat horitzontal.

En concret, el valor econòmic, VE-AD, de l'aprofitament addicional per a aplicar a la construcció de l'equipament ascendeix a:

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

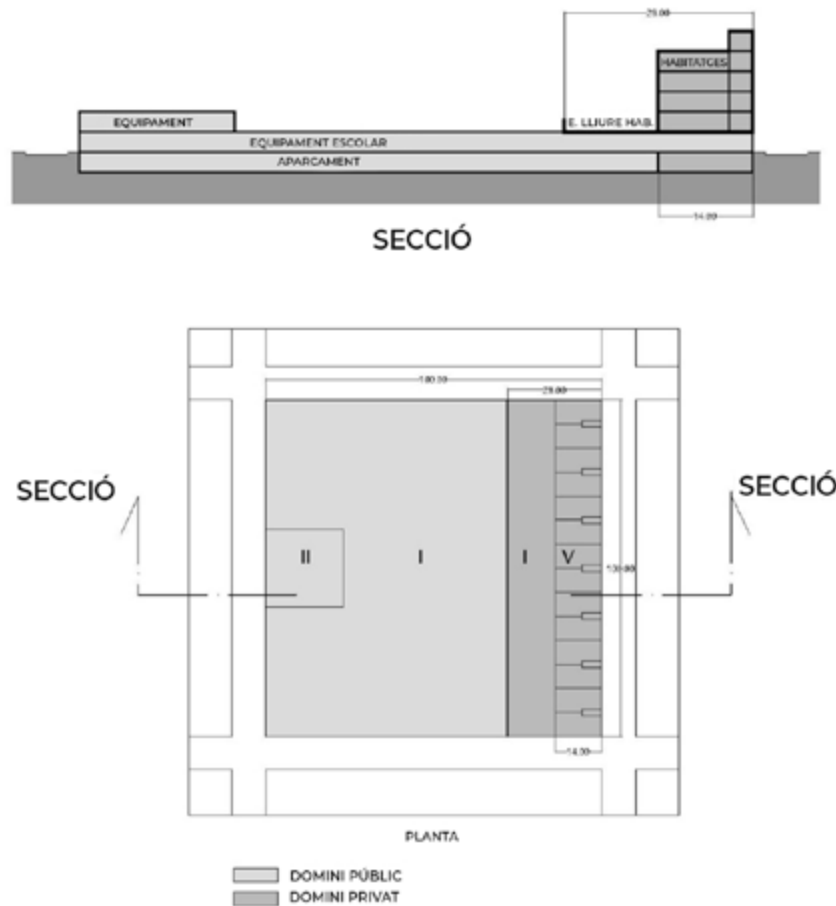
Si estimem que el pressupost de contracta mitjà d'un equipament "canònic" ascendeix a 1.000,00 €/m²t, el VE-AD permetrà construir **561 m²t d'equipament** sense cap cost per a l'Administració.





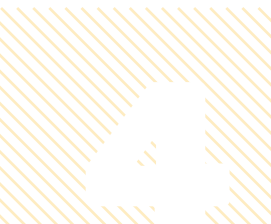
C.5. Conformació definitiva del CI

Ultimades les determinacions constitutives del CI, és procedent culminar la conformació arquitectònica del mateix d'acord, per exemple, als següents criteris:



ESQUEMA DE CI

- 1r)** Instal·lació en el subsol d'un aparcament (ús privat patrimonial) de 56 places adscrites als habitatges privatisus, podent ampliar-ne el nombre amb destinació, per exemple, a ús també privatiu com a "aparcament de rotació" i també a altres places addicionals, aquesta vegada de domini públic, per a ús dels treballadors del centre escolar.



- 2n)** Implantació en tota la planta baixa de l'ús d'equipament escolar de domini públic, ocupant la part que l'edificació escolar necessita i destinant la resta de la superfície a espais esportius a l'aire lliure, incloent-hi els accessos a l'aparcament i als nuclis de comunicacions dels habitatges situats en les plantes superiors.
- 3r)** Edificació en les plantes primera, segona, tercera i quarta dels 56 habitatges (14 per planta) ocupant 2.800 m²s del forjat de coberta de la planta baixa.
- 4t)** Construcció en la planta primera (coexistent amb els habitatges) de 521 m²t d'equipament públic sense cap cost per a l'ajuntament, derivat de la compensació econòmica de la càrrega i el deure generats per l'aprofitament lucratiu atribuït al CI.

C.6. Conclusions relatives a la constitució dels CI

De tot el que s'ha exposat es dedueixen els avantatges i les versatilitats de gestió pública que ofereix la constitució de CI en la intervenció en la ciutat consolidada per possibilitar la "mixtura" d'usos d'interès social, i també es propicia l'optimització dels recursos existents, perquè l'adjudicació del complex a un promotor-constructor permetrà reduir substancialment els costos públics de la construcció que comportaria l'equipament previst en la parcel·la dotacional.

No obstant això, tal com s'ha assenyalat, i a fi d'evitar-ne l'aplicació espúria, la seua aplicabilitat ha de ser utilitzada de manera estricta i rigorosa per als casos en què així ho requereixen les demandes urbanes i amb els límits i les restriccions advertides al llarg d'aquest capítol.



D. PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)

1. Es pot constituir un complex immobiliari de caràcter urbanístic en una edificació preexistent?

Per descomptat. Així ho preveu tant l'article 26.5 del TRLS/15 com el 107.1 i l'apartat 3 de l'ANNEX XIII del TRLOTUP/21.

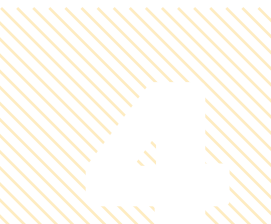
D'altra banda, l'edificació preexistent pot estar destinada tant a un ús privatiu (residencial, terciari o industrial) com a un ús públic dotacional (equipament escolar, administratiu, social, etc.), i aquesta destinació (pública o privada) no impedeix la constitució en l'edificació d'un complex immobiliari incorporant usos demaniais en el cas d'una edificació privada, o usos privatis en el cas d'una edificació pública, sempre que, òbviament, es garantisca l'interés general de la constitució del complex en els termes establerts en la regulació estatal i autonòmica esmentada.

2. És possible legalment obtindre una dotació pública en règim d'actuació aïllada qualificada en un pla general no adaptat al règim de gestió previst en la legislació urbanística estatal i autonòmica mitjançant la constitució d'un complex immobiliari?

Per descomptat que sí. Així ho regula expressament, i en concret, l'apartat 3 de l'ANNEX XIII del TRLOTUP/21.

Òbviament, la constitució d'un complex immobiliari conformat per l'ús dotacional de l'equipament establert pel pla vigent i l'edificabilitat privativa atribuïda (dimensionada en la intensitat necessària perquè el seu valor econòmic equivalga al preu just que li correspondria al sòl dotacional en aplicació de l'eventual expropiació que ara se substitueix per la constitució del complex immobiliari) comporta la creació conjunta d'una actuació de dotació derivada de l'increment d'edificabilitat atribuït.

Conseqüentment, la constitució d'aquesta actuació de dotació (en "tàndem" amb el complex immobiliari) requereix i exigeix la satisfacció de totes i cadascuna de les consideracions que el TRLOTUP/21 estableix per a això, remetent-nos en aquest punt al que s'estableix en el capítol 3 i en les FAQ corresponents, a fi d'evitar reiteracions impròpies.



3. Per al cas plantejat en la pregunta anterior, es pot reduir la superfície del sòl dotacional assenyalada en origen pel planejament vigent?

Si fora necessària la disminució de la superfície de sòl dotacional prevista en el pla per causa de la constitució del complex immobiliari, no hi ha cap problema legal per a això.

Ha de tindre's en compte que la substitució de "sòl dotacional" per "edificabilitat dotacional" de l'ús qualificat està regulada expressament en l'article 18.2.b del TRLS/15, per la qual cosa no hi ha res legal que ho impedisca.

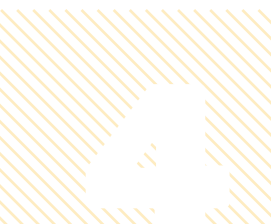
D'altra banda, l'eventual reducció "formal" de la superfície derivada de la desafectació d'un sòl demanial per un altre de patrimonial està establida en l'article 8.4 del Reglament de béns de les entitats locals (RD 1372/1986, de 13 de juliol), per la qual cosa es disposa de cobertura legal més que suficient per a garantir la seguretat jurídica de l'actuació.

4. Com es tramita la constitució d'un complex immobiliari per a obtenir un sòl dotacional en règim d'actuació aïllada en el planejament vigent?

Òbviament, es tracta d'una modificació puntual del Pla general, ja que altera les edificabilitats i la qualificació detallada d'una parcel·la concreta d'ús dotacional. En conseqüència, la modificació haurà d'assumir el procediment i les condicions establides per a la tramitació de les actuacions de dotació, remetent-nos al que ja s'ha explicat en el capítol 3 anterior i les seues FAQ corresponents.

D'altra banda, per a facilitar la gestió, seria recomanable l'establiment d'un conveni de gestió urbanística entre la propietat de la parcel·la dotacional i l'ajuntament en el qual acordaren els paràmetres urbanístics i el procediment que s'ha de seguir en l'execució material del complex.

No obstant això, si aquest acord no fora possible, res impedeix que l'ajuntament tramite la modificació d'ofici, tenint en compte que l'article 43.2 del TRLS/15 permet l'abonament del preu just en aprofitament urbanístic sense que siga necessària l'aquiescència de la propietat del sòl, sempre que es complisca, òbviament, que el valor de l'aprofitament privatiu que s'atribuiria a la parcel·la dotacional per a constituir el complex immobiliari i que li correspondria a la propietat equival al preu just expropiatori d'aquesta.



5. Com es tramita la constitució *ex novo* d'un complex immobiliari de caràcter urbanístic i a qui correspon la seua aprovació?

Òbviament, tal com s'ha assenyalat en la pregunta anterior, la constitució d'un complex immobiliari per a adoptar en un planejament vigent que no el tinguera previst comporta una modificació puntual del pla amb els requeriments i les consideracions legals que qualsevol modificació exigeix.

D'altra banda, de manera anàloga al que es regula per a les actuacions de dotació (vegeu FAQ corresponents a aquesta), la competència de l'aprovació d'aquesta modificació correspondrà als ajuntaments sempre que la parcel·la dotacional preexistent no formara part de la xarxa primària del pla perquè, en aquest cas, per ser un element pertanyent a l'ordenació estructural, la competència de l'aprovació correspondria a la Generalitat Valenciana.

6. En la constitució d'un complex immobiliari, pot incorporar-s'hi qualsevol ús privatiu amb l'ús demanial que el planejament tinga destinat?

Òbviament no. Haurà de justificar-se la compatibilitat social de l'ús privatiu amb l'ús públic. Per exemple, no seria admissible incorporar un ús privatiu que genere contaminació acústica o aèria incorregible amb un ús sanitari o assistencial.

7. És possible constituir un complex immobiliari incorporant un ús públic dotacional preexistent (p. ex., escolar o social) amb la implantació d'"habitatges dotacionals", denominats "residencial dotacional (QR)" en l'ANNEX IV del TRLLOTUP/21?

No hi ha cap problema legal, sinó que més aïna seria recomanable per a optimitzar l'ús públic dels sempre escassos sòls dotacionals que els plans tenen establits.

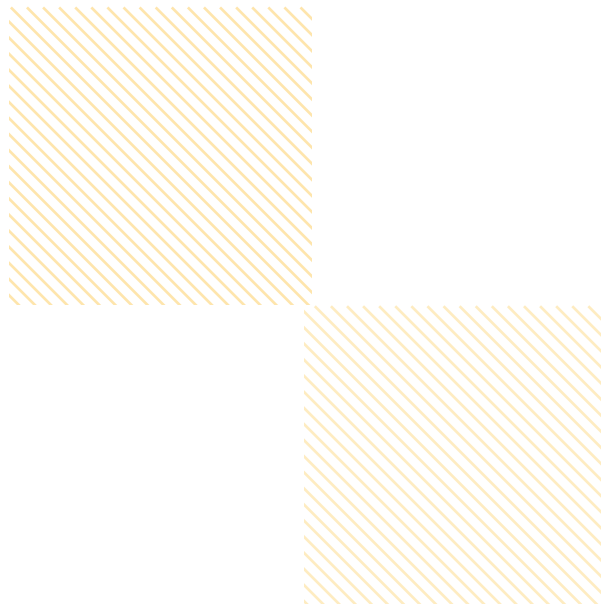
No obstant això, és procedent assenyalar que la "conjunció" d'un ús d'equipament tradicional amb l'innovador ús "residencial dotacional" (habitatges dotacionals) no constitueix cap complex immobiliari, perquè es tracta de dos usos demaniaus el desenvolupament i la gestió dels quals opera en règim de comunitat de propietaris (Llei de propietat horitzontal).



8. Quan és possible en un complex immobiliari substituir la cessió del sòl dotacional per un equipament construït?

És possible quan el valor econòmic de l'increment de l'aprofitament atribuït supera el valor econòmic del sòl dotacional al qual substitueix i aquest excedent econòmic es destina a l'execució, total o parcial, de l'equipament per a integrar en el complex.

S'ha de tindre en compte que l'aprofitament que s'ha d'atribuir en la constitució d'un complex immobiliari haurà d'assolir un valor econòmic equivalent al preu just derivat del sòl dotacional al qual substitueix. Però si aquest aprofitament resultara ser inferior al límit màxim indisponible establert per a les actuacions de dotació en l'article 36.5 i 6 del TRLOTUP/21, res impedeix que el valor econòmic d'aquest "excedent" d'aprofitament es destine al finançament, total o parcial, de la construcció de l'equipament, circumstància de gran interès per a l'Administració pública.





GENERALITAT
VALENCIANA

TOTS
A UNA
veu

Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques
i Mobilitat

