

UIMP CUENCA 2023.

XXII SEMINARIO DE LEGISLACIÓN URBANÍSTICA.

ACTUACIONES DE DOTACIÓN, COMPLEJOS INMOBILIARIOS EN SUELO URBANO.

PONENTE. Gerardo Roger Fernández Fernández. Arquitecto-Urbanista.

Cuenca, 23 y 24 de noviembre de 2023.

CAPÍTULO 0.- INTRODUCCIÓN A LA PONENCIA. Pág. 2

CAPÍTULO 1.- LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN..... Pág. 4

CAPÍTULO 2.- LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS. Pág. 20

ANEXO.- ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE DERECHO URBANÍSTICO:

- **“Para Comprender las Actuaciones de Dotación (de una vez por todas)”.**
- **“Constitución de Complejos Inmobiliarios en régimen de Actuaciones de Dotación”.**

CAPÍTULO 0. INTRODUCCIÓN A LA PONENCIA.

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

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

Sin embargo, ya se dispone en la legislación estatal actual, en concreto, el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015 (en adelante TRLS/15), de un “instrumental” sino perfecto, al menos razonablemente suficiente, que permite la intervención en la Ciudad Consolidada con unas adecuadas posibilidades de eficacia aplicativa y que, con mayor o menor desarrollo, se recogen en las legislaciones autonómicas.

En este sentido, conviene señalar que las determinaciones de la legislación estatal, al tener el carácter de disposiciones “básicas”, resultan ser de obligado cumplimiento. Asimismo, resulta procedente considerar que estas determinaciones se desarrollan, más detalladamente, en las **legislaciones Urbanísticas Autonómicas** como ocurre en Castilla-La Mancha con el reciente **TRLOTAU/23** (que refunde el TRLOTAU/18 y la Ley SUMA), si bien **presenta algunas insuficiencias importantes**, como veremos tras la explicación del contenido de cada uno de los dos instrumentos que se exponen en esta Ponencia y que, en mi opinión sería deseable que se completaran cuando procedimentalmente se considerara oportuno. No obstante, conviene señalar que en tanto se produce la compleción señalada, nada impide que dichas determinaciones complementarias se puedan recoger en las Normas Urbanísticas de los Planes de Ordenación Municipal (POM), dado el carácter reglamentario de los mismos.

Pues bien, de acuerdo a lo señalado, la nueva legislación urbanística contempla dos **Instrumentos innovadores y de gran interés para la gestión en la Ciudad Consolidada** como nuevas oportunidades de actuación urbana paliativas de la actual paralización del sector aplicables a los **Municipios dotados de una mínima dinámica urbanística**.

En concreto, son: las **Actuaciones de Dotación** y los **Complejos Inmobiliarios** de carácter urbanístico.

Otra situación sería la derivada de los instrumentos de gestión aplicables a los municipios de gestión aplicables a los **municipios de nula dinámica urbanística** definidos en los **artículos 24.4 y 25 del TRLOTAU/23** y cuyo planeamiento se articula en los **Planes de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU)** y los procedimientos de ejecución se resumen sintéticamente en el desarrollo de los **Proyectos de Obras Públicas Ordinarias** en virtud d la regulación establecida en el **artículo 129 del TRLOTAU/23**.

Sobre todos estos instrumentos y su aplicativa, con carácter pormenorizado, versará esta Ponencia.

CAPÍTULO 1. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.

1.1. Introducción General.

La legislación estatal establece en su **artículo 7.1-b) del TRLS/15** la regulación de las denominadas Actuaciones de Dotación, instrumentos jurídico-urbanísticos que vienen a regular, de una vez por todas, el reparto de cargas y beneficios en el Suelo Urbano directo, **estableciendo una vinculación jurídica concreta entre los suelos dotacionales y los incrementos de aprovechamiento atribuidos a las parcelas edificables**¹

Asimismo, **el TRLOTAU/23 no utiliza esta denominación** concreta, identificándolas **como Suelo Urbano con Incremento de Aprovechamiento (SUIA)** (artículos 45.3-A).b) y 69-1.2-b) del TRLOTAU/23).

En concreto, las Actuaciones de Dotación (o las SUIAs) regulan que un eventual **incremento de aprovechamiento que pudiera atribuir el planeamiento a parcelas concretas en suelo Urbano**, (bien por incremento sobre la edificabilidad preexistente o por cambio de uso de mayor rentabilidad), **comporta la generación de una carga y un deber** sobre la base de la obligada aplicación del Principio de Reparto de Cargas y Beneficios y del de Participación Pública en las Plusvalías, principios básicos y fundacionales del Sistema Urbanístico Español:

- a).- **Una Carga** ≡ Constituida por una reserva de **suelo para Dotaciones Públicas** (RD) necesarias para satisfacer las demandas de servicios públicos derivadas de los habitantes adicionales generados por las nuevas edificabilidades asignadas, y que deberán dimensionarse en proporción al incremento de aprovechamiento atribuido sobre el otorgado por el planeamiento anterior, Carga que debe ser levantada

¹ Para mayor conocimiento del tema, ver “Modelos de Gestión en Suelo Urbano” de Gerardo Roger Fernández Fernández, editado por Wolters Kluwer, 2019.

previamente a la patrimonialización del aprovechamiento adicional otorgado.

b).- **Un Deber** ≡ Derivado del principio de participación pública en las plusvalías por el que le corresponde a la Administración una parte de las generadas por la acción pública del planeamiento urbanístico y que se constituye **en un % del incremento del aprovechamiento atribuido**, deber que también, lógicamente, debe ser cumplido previamente a la patrimonialización del aprovechamiento adicionalmente otorgado (ver **Artículo 68 del TRLOTAU/23**).

Asimismo, comporta el deber de su edificación en plazo, tal como se señala en el Apartado 3.7 del Capítulo 4, Ejecución Sustitutoria.

1.2. Determinación de la Reserva Dotacional.

Como la coherencia de la ordenación aconseja, la determinación de las reservas Dotacionales correspondientes a los incrementos de aprovechamiento atribuidos a determinadas parcelas edificables, se deberán realizar en función de la determinación de un **Área Homogénea (AH)** o **Zona de Ordenación Urbanística (ZOU)** delimitada en virtud de la homogeneidad de tipologías y usos presentes en el ámbito en que se ubiquen dichas parcelas.

1.2.1. CÁLCULO DE LA RESERVA DOTACIONAL.

En virtud del **artículo 69-1.2-b) del TRLOTAU/23** se **aplicarán los estándares generales** establecidos en el **artículo 31 del TRLOTAU/23 al incremento de aprovechamiento** atribuido.

En cualquier caso, **es razonable entender** que su resultado deberá **mejorar la “media dotacional” existente** en el Área concreta (que, normalmente, será menor que el estándar normalizado) y que tenga, como límite máximo el estándar del artículo 31 y todo ello **justificándose en la Memoria de Viabilidad Económica**.

- Adoptando este criterio, corresponde determinar, en primer lugar, la “**media dotacional**” (**MD**) de reserva dotacional en cada AH, de acuerdo a la siguiente fórmula:

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

Siendo RD y EG:

- RD: la superficie total de las Dotaciones públicas (sin considerar viario) existentes.
- EG: Edificabilidad Global atribuida por el Plan vigente en la AH, determinándose por la suma de las edificabilidades atribuidas a las parcelas concretas de cada AH.

Una vez determinada la MD, procedería determinar **la Reserva Dotacional** aplicando los **estándares del art. 31** al incremento de **aprovechamiento, adoptando la mayor de las dos**, la Dotacional existente o la revisada del artículo 31. Posteriormente procedería su aplicación a las parcelas individualizadas sometidas a incrementos de aprovechamiento, ya individualizados, de acuerdo al siguiente procedimiento: en cada Parcela Pi en la que el Plan le hubiera atribuido un incremento de aprovechamiento Inc. Pi- la cuota dotacional que le correspondería (Cpi) será

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

1.2.2. PROCEDIMIENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DE LA CARGA.

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

- a) Mediante **Reparcelación Voluntaria y Discontinua** a través de la institución de las **Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico** (TAUs), operación jurídico-urbanística que comporta la entrega de Cpi (m²s) a la Administración de uso Dotacional (Verde o Equipamiento) en función de la voluntad de los particulares (Reparcelación Discontinua y Voluntaria), realizada previa o simultáneamente a la obtención de licencia para patrimonializar el Inc. Pi (m²t) en virtud de lo establecido en el **artículo 73 del TRLTAU/23**.
- b) Mediante **Compensación Económica** de valor equivalente a los suelos Dotacionales a la Administración (CE), calculado aplicando la fórmula establecida en el artículo 21 del RV, es decir:

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

, en la cual, cada sigla corresponde a:

EMP $\equiv$ Edificabilidad Media del AH (m^2t/m^2s del uso mayoritario).

E_i $\equiv$ Edificabilidad atribuida a cada parcela “i” del AH (m^2t/m^2s).

S_i $\equiv$ Superficie de cada Parcela “i” integrada en el AH (m^2s).

VRS_i $\equiv$ Valor Repercusión del Suelo correspondiente al uso atribuido a cada Parcela “i” ($€/m^2t$).

VRS_r $\equiv$ Valor Repercusión del Suelo correspondiente al uso mayoritario (Uso Característico) del AH (convencionalmente el de mayor edificabilidad) ($€/m^2t$).

VRS_i/VRS_r $\equiv$ Coeficiente de Ponderación (correctamente determinado en función de los Valores de Repercusión correspondientes).

SA $\equiv$ Superficie de la Actuación.

SD $\equiv$ Superficie Suelo Dotacional ya afectado a su destino.

Por lo tanto, el Valor de la Compensación ascendería a

$$CE (€) \equiv C_{pi} (m^2s) \times EMP (m^2t/m^2s) \times VRS_r (€/m^2t).$$

- c) Mediante **Complejo Inmobiliario**, tal como comentamos en el Capítulo 2 siguiente y se regula concretamente en el artículo 26.5 del TRLS/15 y **Disposición Adicional 8ª del TRLTAU/23**.

1.3. Determinación del % Plusvalías Públicas.

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

1.3.1. CÁLCULO DE LA CUOTA.

Deberá determinarse el % público municipal que le corresponde de cada parcela concreta a determinar **entre el 5-15% en virtud de la rentabilidad de la Actuación** determinada en función de la Memoria de Viabilidad **aplicando el incremento de aprovechamiento** (artículo 69-1.2-b)-2º) del TRLOTAU/23:

El porcentaje público de plusvalías ascendería a:

$$PPV \equiv x\% \text{ sobre Inc. AP (uas).}$$

1.3.2. PROCEDIMIENTO PARA LA SATISFACCIÓN DEL DEBER.

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

- a) Mediante **entrega del suelo** (previa o simultánea a la licencia de edificación) de una parcela urbanizada calificada para la construcción de Vivienda de Protección Pública (VPP) y capaz **para materializar la siguiente edificabilidad** (E.VPP)

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

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

- b) Mediante **Compensación Económica**.

Igualmente, a la Cuota Dotacional, procedería la satisfacción del deber mediante Compensación Económica de Valor equivalente, es decir:

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

, deber que tendrá que satisfacerse, al igual que la carga Dotacional, previa o simultáneamente a la obtención de la licencia de edificación para poder patrimonializar la totalidad del Aprovechamiento Objetivo establecido por el Plan.

- c) Mediante **Complejo Inmobiliario**, en los términos establecidos en el Capítulo 2 siguiente.

1.4. Regulación en el TRLOTAU/23.

Con respecto a las Actuaciones de Dotación (SUIA), el TRLOTAU/23 presenta una correcta regulación, tal como hemos visto en los artículos ya referidos en este Capítulo, si bien se limitan las posibilidades de **incremento de aprovechamiento sobre el** previsto por el planeamiento anterior **(artículo 31.1.a) al 50% en Uso Residencial y sin límite en usos Terciario o Industrial.**

1.5. Ejemplo Aplicativo de la constitución de Actuaciones de Dotación en la Revisión (o de una Modificación Zonal) de un Plan General.

1.5.1. Contenido del Ejemplo.

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

1.5.2. Características identificativas del AEH.

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

1º). DETERMINACIÓN DE LA EDIFICABILIDAD, EB, ATRIBUIDA AL AEH POR EL PLANEAMIENTO ANTERIOR.

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

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

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

2º). DETERMINACIÓN DE LOS COEFICIENTES CORRECTORES Y DEL APROVECHAMIENTO OBJETIVO, AO, CORRESPONDIENTE AL AEH A REVISAR.

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

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

De acuerdo a ello, el Aprovechamiento Objetivo (AO) correspondiente al AEH (edificabilidad homogeneizada al Uso Característico) del AEH asciende a:

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

3º). DETERMINACIÓN DE LA RATIO DOTACIONAL EN EL AEH (RD).

Se adoptan los siguientes Parámetros Jurídico-urbanísticos aplicables a la determinación de la RD:

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

De los Parámetros anteriores se deduce que la Ratio Dotacional, RD, media, determinada para el AEH aplicada a la Edificabilidad Bruta (comprendiendo los dos usos, Residencial y Terciario) asciende a:

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

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

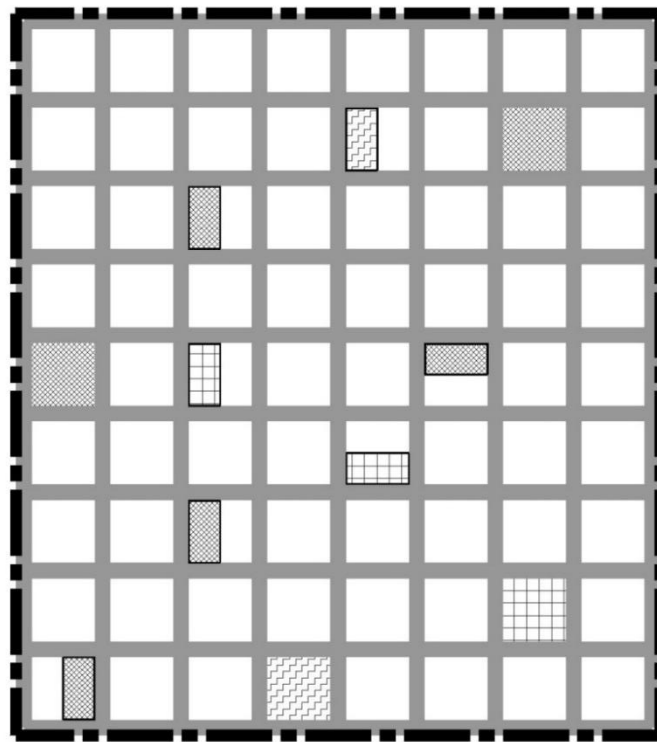
$$\mathbf{RD = 0,1705\ m^2sDot/uas.}$$

1.5.3. Constitución del régimen de las Actuaciones de Dotación en el AEH.

1º). INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO EN EL AEH.

Por aplicación de explícitos criterios de sostenibilidad, en la Revisión del Plan **el Ayuntamiento decide densificar “racionalmente” este AEH** incrementando el aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento anterior en algunas parcelas (lógicamente, las de menor “homogeneidad”) mediante la atribución, por ejemplo, de incrementos de edificabilidad y alturas

para, por ejemplo tapar medianerías preexistentes, o mediante cambios de uso por otros de mayor rentabilidad económica (por ejemplo, de Talleres obsoletos por uso Terciario), lo que comporta, a su vez, la calificación de otras parcelas, antes edificables privativamente, con destino a Dotaciones públicas que vengán a satisfacer las demandas sociales y servicios urbanísticos que los nuevos habitantes o usuarios que los incrementos de aprovechamiento urbanístico atribuidos generan.



**ESQUEMA DE CONSTITUCIÓN DE
ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN UN
DETERMINADO AEH.**

-  SUBZONA DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA (AEH).
-  Parcelas con atribución de Incremento de aprovechamiento por el Plan.
-  Parcelas Dotacionales (Zonas Verdes o Equipamientos) dimensionadas en proporción a los Incrementos de Aprovechamiento atribuidos.
-  Parcelas con destino a VPP en proporción al Incremento de Aprovechamiento atribuido.
-  Parcelas a las que el Planeamiento mantiene el Aprovechamiento atribuido por el Plan anterior.

Previamente a iniciar cualquier Actuación, procedería analizar si la propuesta de densificación planteada resulta ser legalmente posible (no superar el límite de 1,5 x IER del planeamiento anterior (art. 31.1-a) TRLOTAU/23).

De acuerdo a ello, se procede a atribuir un **Incremento de Edificabilidad (menor del 1,5 IER)** localizado en concretas parcelas Integradas en el AEH, lo que comporta un Incremento Total, Inc-EB, (cuantificable en el 9 %, aproximadamente) en el ámbito del AEH de:

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

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

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

, lo que comporta un nuevo IEB correspondiente, en este caso, Índice aplicable al uso Residencial, IER, de:

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

2º). DETERMINACIÓN DEL SUELO DOTACIONAL CORRESPONDIENTE AL INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO ATRIBUIDO AL AEH.

a). Teniendo en cuenta que la RD en este AEH se ha determinado en 0,1705 m²sDot/uas (ver ordinal 3º) del apartado 1.5.2. anterior), la Superficie de Suelo Dotacional, con relación a la ratio existente, SD, asciende a:

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

b). Sin embargo, la aplicación de los estándares “normalizados” establecidos en el artículo 31.1.a) del TRLOTAU/23 ascendería a:

$$\text{SD} = \mathbf{3.455 \text{ m}^2\text{s Dot}}$$

, que, al ser superior a la anterior, será ésta la que se adopta.

Obviamente, **los 3.455,00 m²sDot deberán identificarse en el interior del AEH**, en parcelas concretas calificadas para esos Usos Dotacionales.

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

El **porcentaje de aprovechamiento público** para las Actuaciones de Dotación debe determinarse en función de la rentabilidad que **se deriva de la formulación de la Memoria de Viabilidad Económica** (epígrafe b).2º del apartado 1.2 del artículo 69 del TRLOTAU/23). En este ejemplo, se aplica provisionalmente el 10% del incremento (ver apartado 1.5.6. siguiente).

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

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

, edificabilidad que deberá localizarse en parcelas Integradas en el AEH y cuyos Parámetros Jurídico-urbanísticos deberán posibilitar su materialización.

1.5.4. Aplicación del régimen de la AdD anteriormente determinado para el AEH al desarrollo de una Parcela edificable localizada en ella que dispone de una atribución de incremento de aprovechamiento.

1º). PARÁMETROS JURÍDICO-URBANÍSTICOS DE LA PARCELA.

Se plantea una **Parcela-solar** que dispone de una **edificabilidad consolidada** por el planeamiento de **2.000,00 m²t** y que el nuevo Plan le ha atribuido un incremento de aprovechamiento consistente en un aumento de la edificabilidad Residencial de Vivienda Libre (ver apartado 1.5.3. anterior) de **2.000,00 m²t**, lo que comporta un **aprovechamiento adicional de 2.000,00 uas**, al ser su Coeficiente Corrector la unidad por coincidir con el Uso Característico, es decir 1 uas/m²t.

2º). RÉGIMEN APLICABLE DE LA AdD A LA PARCELA.

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

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

a). La Reserva Dotacional procedería calcularla según establece el artículo 31.1.a) del TRLOTAU/23, RD que podríamos estimar (aprox.) en:

$$RD = 0,40 \text{ m}^2\text{s/uas} \times 2.000,00 \text{ uas} = \mathbf{800,00 \text{ m}^2\text{sDot.}}$$

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

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

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

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

1. **Mediante cesión física de suelo** aplicando la Reparcelación Voluntaria y Discontinua (TAUs) entre la parcela edificable en cuestión con alguno de los solares destinados a Usos Dotacionales (Verdes o Equipamientos) establecidos por una superficie de 800,00 m²s y con otra calificada para VPP que permita edificar 606,06 m²t de este uso.
2. Para el caso de imposibilidad física de materializar las cesiones de suelo en el ámbito espacial correspondiente, **mediante una Compensación Económica** de valor equivalente, valor determinable aplicando los criterios de valoración que establece la Ley estatal para el

suelo Urbanizado, Compensación que deberá integrarse en el Patrimonio Municipal de Suelo (PMS) y destinarse a la obtención-expropiación de los suelos Dotacionales o a la mejora de los suelos Dotacionales ya existentes.

3. Con los mismos requisitos establecidos de la alternativa anterior, mediante la entrega de superficie edificada de valor equivalente al suelo de la Dotación pública e Integrada en la edificación a ejecutar en régimen de **Complejo Inmobiliario**, procedimiento que se analizará pormenorizadamente en el próximo Capítulo 2, por lo que a él nos remitimos en aras de evitar reiteraciones impropias.

1.5.5. Valoración Económica de la carga y del deber.

1º). VALORACIÓN DEL SUELO DOTACIONAL.

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

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

Por lo tanto, el valor de la Compensación Económica para la obtención de los suelos Dotacionales correspondientes al incremento de aprovechamiento atribuido, teniendo en cuenta que el valor de la Unidad de Aprovechamiento resulta ser el mismo que el Valor de Repercusión del uso Característico, VRL (800 €/ua), la Compensación Económica CE alternativa a la cesión de suelo Dotacional asciende a:

$$CE = 0,6470 \text{ uas/m}^2\text{s} \times 800,00 \text{ m}^2\text{sDot} \times 600,00 \text{ €/ua} = \mathbf{310.560,00 \text{ €.}}$$

Por otro lado, teniendo en cuenta que las cesiones de suelo deberán entregarse urbanizadas y que la Compensación Económica no discrimina si la cesión que sustituye se destinará a Zona Verde o a Equipamiento, resulta necesario considerar el **Coste proporcional de Ajardinamiento** de las eventuales Zonas Verdes.

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

$$\text{CU} = 0,50 \times 800,00 \text{ m}^2\text{s} \times 50 \text{ €/m}^2\text{s} = 20.000,00 \text{ €}$$

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

$$\text{CET} = 310.560,00 + 20.000,00 = 330.560,00 \text{ €}$$

2º). VALORACIÓN DEL PORCENTAJE DE APROVECHAMIENTO PÚBLICO.

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

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

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

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

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

1ª). CONCLUSIÓN PARA LA PROPIEDAD.

De lo expuesto se deduce que, **en la Actuación de Dotación expuesta**, el titular de la misma, tras el cumplimiento del proceso de Reparto de Cargas y Beneficios y del deber de Participación Pública en las Plusvalías que comporta la aplicación del principio de equidistribución en Suelo Urbano establecido en el Plan General, obtiene una plusvalía neta PN de:

$$PN = (2.000,00 \text{ m}^2 \times 600 \text{ €/m}^2) - (330.560,00 + 121.212,00) \text{ €} = \mathbf{748.228,00 \text{ €}}.$$

, es decir, el 62,35 % neto del aprovechamiento atribuido, lo que viene a poner de manifiesto la viabilidad económica y la **extraordinaria rentabilidad que la Actuación de Dotación produce** para la propiedad, una vez asumidas las cargas y deberes que comporta la ejecución de la misma, circunstancia que resulta lógica dado el relevante incremento de aprovechamiento atribuido.

Sin embargo, en virtud del **mandato constitucional a los poderes públicos (artículo 47 CE) a impedir la especulación del suelo**, semejante resultado de % de plusvalías **parece conformarse como una operación especulativa que debería ser corregida por la Administración** planteando, por ejemplo, un incremento del % público de plusvalías hasta el 20 % del aprovechamiento (art. 68.2 del TRLOTAU/23) o aumentando la reserva de VPP hasta el límite que se considerase adecuado, o adscribiéndole Sistemas Generales o, finalmente, reduciendo, en su caso el incremento de aprovechamiento atribuido. En cualquier caso, se trata de reconducir la rentabilidad de la Actuación hacia un Beneficio de la Promoción razonable que no alcance una situación especulativa prohibida constitucionalmente.

2ª). CONCLUSIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN.

Con respecto a la Administración, sin perjuicio de la lucidez que le ofrece tanto para “reconducir” a la racionalidad constitucional operaciones generadoras de beneficios extemporáneos o para obtener gratuitamente parcelas dotacionales Aisladas “heredadas” del “viejo planeamiento” o, finalmente, para devolver a una rentabilidad razonable aquellas operaciones inviables causadas por una

atribución originaria de cargas cuyo valor superaba ampliamente al correspondiente a los ingresos, la aplicación de las Actuaciones de Dotación posibilita para la Administración, al fin, un desarrollo urbano (un crecimiento) equilibrado y sin déficits dotacionales aplicando el principio de Reparto de Cargas y Beneficios en el suelo Urbano que el Sistema Urbanístico Español prescribe.

CAPÍTULO 2. LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS.

2.1. Consideraciones Previas.

Sin duda, una de las innovaciones más trascendentales introducidas en la gestión urbanística reciente, **fundamentalmente para los municipios con gestión dinámica** (medianos y grandes), es la relativa a la constitución de los denominados Complejos Inmobiliarios (CIs)².

Así, el artículo 26.5 del TRLS/15, establece lo siguiente: ***“Cuando, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o vuelo, a la edificación de uso privado y al dominio público, podrá constituirse complejo inmobiliario en el que aquellas y ésta tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público”***.

Esta disposición viene a aclarar y completar una Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 5/abril/2002 con referencia a un Recurso gubernativo interpuesto por el Ayuntamiento de Oviedo que venía a regular la posibilidad de desafectar el subsuelo en las plazas y espacios públicos con la finalidad de disponer aparcamientos privados susceptibles de enajenación.

En concreto, la nueva disposición del TRLS/15 y la **Disposición Adicional 8ª del TRLOTAU/23** vienen a **ofrecer cobertura legal a la posibilidad de coexistencia entre usos privados con usos de dominio público** localizables en una misma y determinada parcela, constituyéndose en un CI, lo que viene a conferir una gran versatilidad a las disposiciones que puedan adoptarse por el planeamiento en la gestión urbanística y, sobre todo, en la siempre comprometida y constreñida Ciudad Consolidada.

² Para mayor conocimiento del tema, ver “Modelos de Gestión en el Suelo Urbano”, de Gerardo Roger Fernández, editado por Wolters Kluwer, 2019.

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

1. facilitará la renovación urbana al **optimizar la aplicación de los siempre escasos recursos económicos disponibles**, tanto públicos como privados y hoy más que nunca,
2. **potenciará la mixtificación de usos** que el modelo de ciudad compacta mediterránea comporta sobre la base aplicativa de explícitos criterios de sostenibilidad urbana,
3. **propiciará la más fácil implantación de Dotaciones públicas** en el siempre complejo y escaso suelo existente en los centros urbanos de las ciudades medias y grandes.

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

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

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

- a) que se trate de **usos compatibles “socialmente”**, es decir que los usos privados respeten **“exquisitamente” el interés general que representan los usos de dominio público** (por ejemplo, no sería admisible conjuntar en un mismo CI un uso Dotacional asistencial con actividades privativas contaminantes).
- b) que se trate de **usos compatibles “funcionalmente”**, es decir, que las disposiciones constructivas de sus adecuaciones arquitectónicas deberán **“coexistir”** de manera correcta y en concreto, en lo que se refiere a las instalaciones técnicas, estructuras portantes y configuración volumétrica y morfológica.
- c) que, para el caso de constitución de un CI a partir de un suelo preexistente calificado de Dotacional, se **satisfagan las cargas y deberes legales** que comportan la

incorporación de usos privativos al CI, si bien, la determinación de los estándares aplicables a suelos Dotacionales y al % de aprovechamiento público, puedan y deban acomodarse a las singulares peculiaridades de los CIs. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la constitución de un CI no deja de ser una sofisticada **modalidad de Actuación de Dotación**, que ya hemos analizado en el Capítulo 2 anterior.

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

2.2. Propuesta de Fórmula de Gestión para la Constitución de Complejos Inmobiliarios (CI).

2.2.1. ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES APLICATIVOS A LA CONSTITUCIÓN DE CIS.

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

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

Pasemos a su desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2).2. en la Rasante y/o en el Vuelo (en la planta de Rasante, si la ocupación del Equipamiento lo permite, o en las plantas superiores sobre el Equipamiento) **siempre que no impidan la construcción del Equipamiento** y, en concreto, los siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

Si a ello le añadimos las **restricciones referentes a los “usos privativos” de “interés social” que se proponen en la anterior 1ª REGULACIÓN** (por ejemplo, la exclusión de las Viviendas y Apartamentos de renta libre o de cualesquier otros usos lucrativos que no dispongan de una clara “utilidad social”), termina por conformarse un **marco aplicativo a la identificación de las cargas y deberes diferenciado** de los estándares “normalizados” para actuaciones “convencionales”.

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

1º. La **Reserva Dotacional** se determinará según la regulación establecida **para las Actuaciones de Dotación**.

2º. El **% público de plusvalías** se establece en el artículo 69-1.2-b).2º del TRLTAU/23 entre el 5-15%, **del aprovechamiento atribuido por el “uso privativo”**, que teniendo en cuenta que el Residencial de renta libre se ha excluido de los posibles a implantar y solo resultan admisibles, aparte del de VPP, usos Terciarios de “interés social”, el uso de ese aprovechamiento público a integrar en el PMS **se destinará a un uso Dotacional de Equipamiento público** y no, obligatoriamente, a Vivienda Protegida.

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

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

2.3. Procedimiento aplicable a la Constitución de un CI.

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

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

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

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

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

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

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

establecidos en la letra A) anterior adoptables en función de la titularidad pública o privada de la parcela.

C) Finalmente y en tercer lugar, el procedimiento aplicable para el desarrollo del CI deberá cumplimentar los **requisitos jurídico-dominicales y registrales prescritos en el artículo 26-5 del TRLS/15** y con respecto a **la satisfacción de las cargas legales** derivadas del “aprovechamiento privativo” integrado en el CI (cesiones de suelo o su Compensación Económica), teniendo en cuenta que su régimen jurídico-urbanístico, tal como ya se ha analizado, es **análogo al de las Actuaciones de Dotación**, procederá la aplicación del mismo procedimiento establecido para ellas, si bien y **sin perjuicio** de la posibilidad contemplada en el criterio 4º de la anterior “2ª REGULACIÓN: CARGAS Y DEBERES LEGALES” relativa a **la Compensación** de los suelos destinados a Equipamiento público en **superficie edificable** de valor equivalente a integrar en el CI en **régimen de propiedad horizontal**.

2.4. Conclusiones con respecto a la constitución de CIs.

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

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

2.5. Regulación en el TRLOTAU/23.

Con referencia a los Complejos Inmobiliarios, **el TRLOTAU/23, afortunadamente ya recoge su regulación en la Disposición Adicional 8ª del mismo.**

2.6. Ejemplo Aplicativo de Desarrollo de la Constitución de un Complejo Inmobiliario, CCII.

2.6.1. Enunciado y Determinaciones Jurídicas del Ejemplo.

Se dispone de una Parcela de titularidad privada calificada para Uso Dotacional en un Plan General localizada en el mismo AEH que se adoptó para el **ejemplo aplicado a la Actuación de Dotación del Capítulo 1 anterior**.

Los Parámetros Básicos que caracterizan al AEH resultan ser (ver Capítulo 1):

- ST Superficie Total) 280.000,00 m²s.
- EB (Edificabilidad Bruta) 110.000,00 m²t.
- IEB (Índice de Edificabilidad Bruta)..... 0,3928 m²t/m²s.
- RD (Ratio Dotacional existente) 0,1705 m²s Dot./m²t/uas.
- VRS (Valor de Repercusión del Suelo) 600,00 €/m²t.

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

- **Superficie de la Parcela** **10.000,00 m²s.**
- **Uso Dotacional atribuido ... Equipamiento Educativo (v. gr. EGB).**

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

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

1ª). Por Expropiación de la Parcela.

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

- **JP = 10.000,00 m²s x 0,3928 m²t/m²s x 600,00 €/um²t = 2.356.800,00 €.**

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

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

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

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

Una vez decidida la **constitución del CCII**, procede definir el **aprovechamiento máximo que se pueda atribuir a la Parcela** con la finalidad de disponer de un “aprovechamiento adicional” sobre el equivalente al JP para poder destinar su valor económico a la construcción de una parte, al menos, de la Dotación.

Consideremos que la edificabilidad máxima atribuible a la Parcela, en este caso, se establece en **5.600,00 m²t**.

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

- Superficie Edificable **5.600,00 m²t**.

- Número de Viviendas **56 VPP (100 m²t/viv.)**.

- Ubicación en el CCII: en cuatro Plantas sobre el Equipamiento Educativo a partir de la primera: **1.400 m²s/pta.** y 14 vivs./pta. **ocupando 2.800 m²s**. (1.400 m²s de espacios libres vinculados a las viviendas) lo que comporta un 28 % de ocupación de la Planta Primera de la Parcela Educativa. Pues bien, del Aprovechamiento lucrativo atribuido de 5.600,00 m²t se deriva (5.600,00 m²t – 3.928,00 m²t) 1.672 m²t de aprovechamiento adicional cuya titularidad corresponde fiduciariamente al Ayuntamiento para destinarlo a la financiación, total o parcial, en la construcción del Equipamiento.

2.6.2. Determinación de la Reserva Dotacional Adicional.

1º). Determinación del suelo Dotacional.

La Reserva de suelo Dotacional, SD, derivada del aprovechamiento lucrativo atribuido (ver apartado 1.5.4-2º) del Capítulo 2 anterior) asciende a:

$$\text{SD} = 0,40 \text{ m}^2\text{s Dot./m}^2\text{t} \times 5.600,00 \text{ m}^2\text{t} = \mathbf{2.240,00 \text{ m}^2\text{s}}$$

, que podrán ubicarse en dos plantas sobre la Planta Primera en situación, por ejemplo, colindante o enfrente de la parcela correspondiente a las Viviendas, lo que comportaría una ocupación de 3.920,00 m²s, lo que supone un 39,20 % de ocupación de la superficie total de esta Planta.

2º). Determinación de su Valor Económico.

El Valor Económico, VED, equivalente a la SD asciende a:

$$\text{VED} = 2.240,00 \text{ m}^2\text{s} \times 0,3928 \text{ m}^2\text{t/m}^2\text{s} \times 600 \text{ €/m}^2\text{t} = \mathbf{527.933,20 \text{ €.}}$$

2.6.3. Determinación del Porcentaje Público de Plusvalías.

1º). Valor Económico.

En este caso, el Valor Económico del 10 % del aprovechamiento público, VP, asciende a:

$$\text{VP} = 10 \text{ 5\%} \times 5.600 \text{ m}^2\text{t} \times 600 \text{ €/m}^2\text{t} = \mathbf{336.000 \text{ €}}$$

2º). Edificabilidad de VPP pública, E-VPP.

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

2.6.4. Compensación mediante Superficie Edificada a integrar en el CCII destinada a Equipamiento Público.

Como ya se ha comentado, la satisfacción de la Carga y del Deber podrá realizarse mediante Compensación de superficie edificada con destino a un uso Dotacional de Equipamiento Público concreto a determinar por la Administración actuante de valor equivalente a la suma de la Carga y

el Deber como Presupuesto de Contrata del Equipamiento a integrar en el CCII, junto a la edificación del Colegio y de las VPF en régimen de propiedad horizontal.

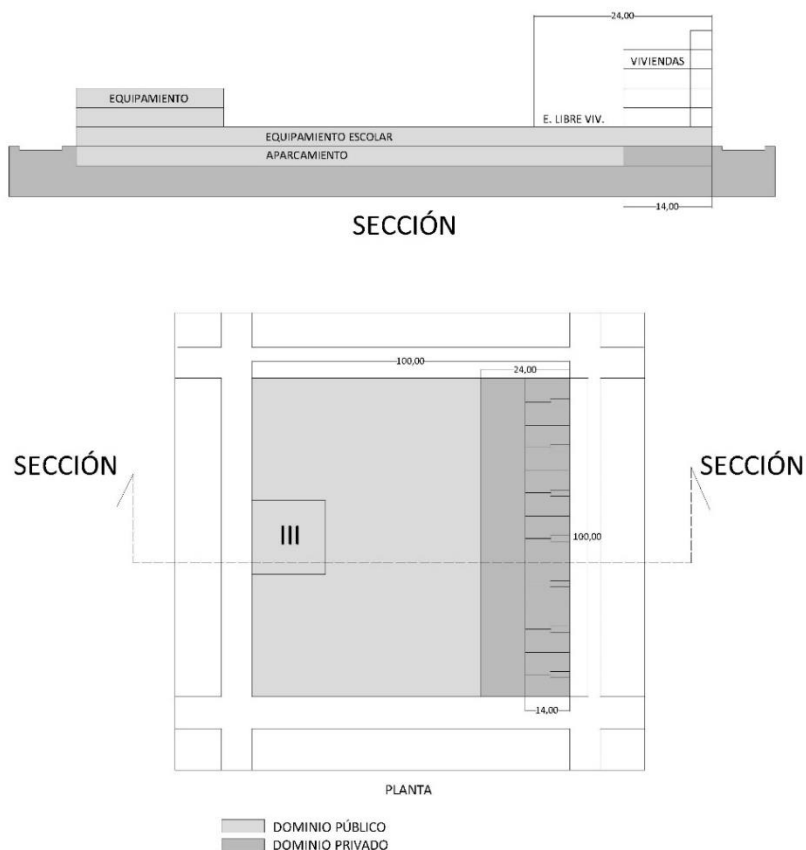
En concreto, el Valor Económico, VE-AD, del Aprovechamiento Adicional a aplicar a la construcción del Equipamiento asciende a:

$$\text{VE-AD} = 527.933,20 \text{ €} + 336.000 \text{ €} = \mathbf{863.933,20 \text{ €}}$$

Si estimamos que el Presupuesto de Contrata medio de un Equipamiento “canónico” asciende a 1.000,00 €/m²t, el VE-AD permitirá construir **864 m²t de Equipamiento** sin coste alguno para la Administración.

2.6.5. Conformación Definitiva del CCII.

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



ESQUEMA DE CCII

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

2º). Implantación en **toda la Planta Baja del uso de Equipamiento Escolar de dominio público**, ocupando la parte que la edificación Escolar necesite y destinando el resto de la superficie a espacios deportivos al aire libre, incluyendo los accesos al Aparcamiento y a los Núcleos de Comunicaciones de las Viviendas ubicadas en las Plantas superiores.

3º). Edificación en las **Plantas Primera, Segunda, Tercera y Cuarta de las 56 Viviendas** (14 por Planta) ocupando 2.800 m²s del forjado de cubierta de la Planta Baja.

4º). Construcción **en la Planta Primera** (coexistiendo con las Viviendas) de 864,00 m²t de **Equipamiento público** sin coste alguno para el Ayuntamiento, derivado de la Compensación Económica de la Carga y el Deber generados por el aprovechamiento lucrativo atribuido al CCII.

2.6.6. Conclusiones relativas a la Constitución de los CCII.

De todo lo expuesto se deducen las ventajas y versatilidades de gestión pública que ofrece la constitución de CCII en la intervención en la Ciudad Consolidada al posibilitar la “mixtura” de usos de interés social, sino también propicia la optimización de los recursos existentes, pues la adjudicación del Complejo a un promotor-constructor permitirá reducir sustancialmente los costes públicos de la construcción que comportaría el Equipamiento previsto en la parcela Dotacional.

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

Hasta aquí los Apuntes correspondientes a este Curso.

Cuenca, 23 de noviembre de 2023.

Gerardo Roger Fernández Fernández.

ANEXOS.

- Artículo en RDU “Para Comprender las Actuaciones de Dotación (de una vez por todas)”.
- Artículo en RDU “Constitución de Complejos Inmobiliarios en régimen de Actuaciones de Dotación”.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

- “Para Comprender el Urbanismo Español (de una vez por todas)”. Gerardo Roger Fernández. IUSTEL/2017.
- “Modelos de Gestión en Suelo Urbano”. Gerardo Roger Fernández. Wolters Kluwer/2019.

**ANEXO: ARTÍCULOS DE LA REVISTA DE DERECHO
URBANÍSTICO.**

REVISTA DE

DERECHO URBANÍSTICO *y medio ambiente*

DIRECTOR DON FRANCISCO JOSÉ ALEGRÍA MARTÍNEZ DE PINILLOS

URBANISMO

GERARDO ROGER FERNÁNDEZ

Para comprender las actuaciones de dotación (de una vez por todas)

To understand the equipment actions (once and for all)

FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ

La Unión Europea: un ejemplo a seguir en la consecución de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles (objetivo 11 de la Agenda 2030)

The European Union: an example to follow in the achievement of inclusive, safe, resilient and sustainable cities (objective 11 of the 2030 Agenda)

OSCAR CAPDEFERRO VILLAGRASA

La gestión de riesgos: pieza central para un nuevo enfoque de Compliance de la función pública urbanística en garantía del buen gobierno del territorio

Risk management: central piece for a new compliance approach of the urban public service to guarantee the good governance of the territory

MEDIO AMBIENTE

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

Período 2021-2027 post COVID (Nuevo Pacto Verde, Next Generation EU y la nueva PAC). ¿Hacia una «nueva ruralidad» en Europa y en España?

2021-2027 post COVID period (Green New Deal, New CAP 2021-2027, Next Generation EU). Towards a «new rurality» in Europe and Spain?



PREMIO NACIONAL
DE URBANISMO

AÑO LIV • NÚM. 341 • NOVIEMBRE 2020

rdpu

ISSN (en papel): 1139-4978

ISSN (versión electrónica): 2660-4590

PARA COMPRENDER LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN (DE UNA VEZ POR TODAS)*

TO UNDERSTAND THE EQUIPMENT ACTIONS (ONCE AND FOR ALL)

Por GERARDO ROGER FERNÁNDEZ
Arquitecto

RESUMEN

Las actuaciones de dotación incorporados a la gestión del suelo urbano por la vigente Ley de Suelo Estatal (la originaria 8/2007 y el actual Texto Refundido 7/2015), se constituyen como unos instrumentos jurídico-urbanísticos de enorme trascendencia para la intervención en la ciudad consolidada.

De hecho, permiten garantizar crecimientos urbanos sin déficits dotacionales y la obtención gratuita para la Administración de los suelos destinados a dotaciones públicas, así como del porcentaje público de plusvalías que la propia actuación de dotación genera al incrementar el aprovechamiento urbanístico sobre el atribuido por el planeamiento anterior en concretas parcelas aisladas localizadas en el suelo urbano. Como consecuencia fundamental, viene a suprimir la obligada expropiación por imperio de la Ley de aquellos suelos dotacionales aislados que tantos quebrantos están produciendo en las Haciendas locales.

Sin embargo, sorprendentemente sus positivas virtualidades no son conocidas en profundidad por una gran parte de los operadores urbanos actuales, con lo que su aplicabilidad o bien no se produce, o bien se realiza incorrectamente.

Pues bien, con explícita finalidad pedagógica se formula este artículo destinado a despejar las dudas e incógnitas que esta institución aún pudiera suscitar en la actualidad de la práctica urbanística.

Palabras clave: Actuaciones de dotación, incrementos de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano, reparcelación discontinua y voluntaria, transferencias de aprovechamiento urbanístico, compensación económica y complejos inmobiliarios.

* Este trabajo se recibió en enero de 2020 y fue aceptado en febrero del mismo año.

ABSTRACT

The endowment actions incorporated into urban land management by the current State Land Law (the original 8/2007 and the current Consolidated Text 7/2015), are constituted as legal-urban instruments of enormous importance for the intervention in the consolidated city.

In fact, they allow to guarantee urban growth without endowment deficits and the free obtaining for the Administration of the lands destined for public endowments, as well as the public percentage of capital gains that the own endowment action generates when increasing the urban use on the one attributed by the planning previous in concrete isolated plots located in the urban land. As a fundamental consequence, it comes to suppress the obligatory expropriation by rule of Law of those isolated dotacional soils that so many bankruptcies are producing in the Haciendas.

However, surprisingly, their positive virtualities are not known in depth by a large part of the current urban operators, so that their applicability either does not occur, or is performed incorrectly.

Well, with an explicit pedagogical purpose, this article is formulated to clear up doubts and unknowns that this institution could still raise in urban planning today.

Keywords: Endowment actions, increases in urban development on urban land, discontinuous and voluntary reparcelation, transfers of urban development, economic compensation and real estate complexes.

SUMARIO

- I. LA DEFICIENTE GESTIÓN EN EL SUELO URBANO. LA REGULACIÓN DE LA LEY DEL SUELO 6/98.
- II. CONSECUENCIAS Y SECUELAS DE LA REGULACIÓN ANTERIOR.
- III. LA NUEVA LEGISLACIÓN ESTATAL Y LA REGULACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.
- IV. RÉGIMEN DE GESTIÓN Y EQUIDISTRIBUCIÓN APLICABLES A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.
- V. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN LAS LEGISLACIONES AUTÓNOMICAS.
- VI. CONCLUSIONES GENERALES Y VIRTUALIDADES ESPECÍFICAS DERIVADAS DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.
- VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

I. LA DEFICIENTE GESTIÓN EN EL SUELO URBANO. LA REGULACIÓN DE LA LEY DEL SUELO 6/98

Una de las regulaciones de mayor trascendencia que aporta la legislación estatal de suelo vigente, hoy establecida en el Texto Refun-

dido 7/2015 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLS/15), es la referente a las denominadas actuaciones de dotación contempladas en el número 1.b) del artículo 7 del TRLS/15.

La incorporación como regulación básica en el vigente texto estatal del contenido jurídico-urbanístico de las actuaciones de dotación supone la aclaración definitiva sobre un tema sorprendentemente controvertido relativo a los procedimientos de gestión aplicables a eventuales alteraciones de los parámetros esenciales y vigentes en el suelo urbano que se clasifica en el planeamiento vigente y que se recogían en la regulación de la anterior legislación estatal, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

De hecho, la regulación para el suelo urbano que en esa Ley se establecía dio pie a interpretaciones jurídico-urbanísticas erróneas que venían a producir enriquecimientos absolutamente injustos para la propiedad de suelo recalificado y, simétricamente, traslados injustificables de costes a la comunidad que vulneraban frontalmente el principio básico del sistema urbanístico español de reparto equitativo de beneficios y cargas en función de las atribuciones de aprovechamiento otorgadas por el planeamiento.

Pasemos a analizarlo más pormenorizadamente.

Tal como se ha apuntado, una gran parte de los graves problemas que han venido lastrando la gestión del suelo urbano (y del ubicado en situación básica de urbanizado en terminología del TRLS/15) de las ciudades españolas se derivan de la ambigua regulación que establecía el artículo 14 de la mencionada Ley del Suelo 6/1998.

El citado artículo prescribía:

«Artículo 14. Deberes de los propietarios de suelo urbano.

1. Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.

2. Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan la urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes:

a) *Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.*

b) *Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.*

c) *Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.*

d) *Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.*

e) *Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.*

f) *Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento».*

Sorprendentemente, algunas interpretaciones «reduccionistas» del apartado 1 planteaban que un suelo urbano «ya urbanizado», es decir, que hubiera alcanzado la condición de solar (o que sólo le faltara para ello algún servicio complementario-cuasi-solar), ya disponía «eternamente» de la consideración jurídico-urbanística y no solo «física» de suelo «consolidado por la urbanización» y, ello, independientemente de que el planeamiento, bien mediante modificación puntual o bien mediante revisión del mismo, le atribuyera aprovechamientos adicionales a los anteriormente vigentes.

De hecho, incluso el Tribunal Supremo asumió esta tesis y así lo manifestó desde su sentencia del 23/set/2008 (RC 4731/2004) y en numerosas sentencias posteriores, estableciendo el carácter «inmovible» del suelo urbanos consolidado.

Consecuentemente, estos suelos entendidos erróneamente como «jurídicamente consolidados por la urbanización» se consideraban, como consecuencia de esa falsa categorización, como suelos libres de cualquier deber de cesión o de carga alguna derivados del proceso de ejecución del Plan, mientras que aquellos otros suelos urbanos que no dispusieran de «urbanización consolidada» se consideraran en situación análoga a la de los suelos urbanizables y, en

consecuencia, se encuentran en la obligación de asumir la totalidad de los deberes de cesión de suelo dotacional, costear las obras de urbanización y patrimonializar exclusivamente el porcentaje del aprovechamiento establecido por la legislación autonómica (normalmente el 90%), pues el restante (normalmente el 10%) le correspondería a la administración como participación pública en las plusvalías atribuidas por el planeamiento, tal como prescribe el artículo 47 de la Constitución.

Sin embargo, esta incorrecta interpretación estaría obviando la realidad dinámica e histórica del proceso urbano. Si, por ejemplo, en una zona de ordenación urbanística delimitada en el suelo urbano como ámbito de aplicación de una normativa urbanística concreta en la que existieran edificaciones preexistentes y solares sin edificar o con edificaciones en ruina, y cuando por causa de la aplicación de explícitos criterios de sostenibilidad con la finalidad de densificar racionalmente zonas de baja densidad de población el planeamiento urbanístico les atribuyera mayores edificabilidades que las existentes ya patrimonializadas por sus propietarios, la buena práctica y la lógica urbanística exige que el propio Plan prevea (deseablemente a localizar en la misma zona de ordenación) la reserva de los suelos dotacionales necesarios para satisfacer las demandas sociales de los ciudadanos que el nuevo aprovechamiento adicional comporta, calificando para ese uso dotacional público solares de titularidad privada, hoy existentes, y en la proporción adecuada y establecida por la legislación urbanística autonómica en función del nuevo aprovechamiento otorgado.

Es decir, en esa zona de ordenación se encontrarán solares concretos que dispondrán (tendrán atribuido por el Plan) un aprovechamiento adicional sobre el otorgado por el planeamiento anterior y sobre la base de la aplicación obligada del principio general del urbanismo español de reparto de beneficios y cargas exige que, previa o simultáneamente a la solicitud de la preceptiva licencia de obras, se asuma el deber de cesión de la parte proporcional de suelos dotacionales y de aprovechamiento lucrativo que le corresponda a la administración actuante, superficies de suelo determinadas, ambas, en función del incremento adicional de aprovechamiento otorgado por el nuevo planeamiento.

II. CONSECUENCIAS Y SECUELAS DE LA REGULACIÓN ANTERIOR

De lo expuesto en el anterior apartado se deduce que, si la carga de cesión de suelo dotacional no fuera asumida por los propietarios «receptores» del incremento de aprovechamiento que la genera, se estaría vulnerando el principio general de reparto de cargas y beneficios y, sobre todo y lo que es más grave, se estaría «patrimonializando el beneficio y socializando la carga», procedimiento hoy inasumible en una sociedad moderna y respetuosa con el Estado de derecho. Lamentablemente, así se ha venido actuando en la mayoría de los municipios españoles en los últimos años, si bien y en su descargo, podría aducirse que se hacía sin conocimiento de ello apoyándose en las erróneas interpretaciones doctrinales que lo justificaban y amparadas por las sentencias de los tribunales de justicia señaladas en el apartado anterior que, sobre la base de las erróneas interpretaciones doctrinales señaladas, venían a ratificar tan sorprendente procedimiento.

Pero el negativo procedimiento produce, además, otra consecuencia enormemente negativa para las arcas públicas. En efecto, en esa situación, los suelos urbanos-solar calificados como dotaciones de uso y dominio públicos, al tener vedado el procedimiento de su obtención gratuita para la administración por aplicación de las técnicas reparcelatorias, sean estas continuas o discontinuas (al no formar parte de un ámbito espacial de gestión —unidades de ejecución— ni estar adscritos a ninguno de ellos), solo se dispone del procedimiento de expropiación para ejercitar su derecho desde la óptica de la propiedad, o de su obtención como bienes de uso y dominio públicos desde la óptica de la administración. Obviamente, la satisfacción de ese derecho de propiedad se encuentra explícitamente garantizado por ley, estableciéndose un plazo preclusivo (que suele variar entre los 3 y 5 años, según la legislación autonómica) para la aplicación del ejercicio expropiatorio, habilitándose a la propiedad el inicio del procedimiento para el caso de incumplimiento del plazo por la administración correspondiente.

Pues bien, como era de esperar en etapas de recesión económica como es la que aún se está sufriendo desde la «explosión de la burbuja», se vienen produciendo «implacable y continuadamente» las exigencias expropiatorias «por imperativo legal» por parte de los

propietarios afectados por la calificación de suelo dotacional, expropiación que es automática e imparable a partir de su acceso a los jurados autonómicos de expropiación, lo que está produciendo gravísimos quebrantos en las Haciendas locales que, en caso de no corregirse normativamente, acabarán generando, si no lo han hecho ya, niveles de endeudamiento municipal aún más dramáticos e inasumibles que los que actualmente vienen sufriendo muchos ayuntamientos.

III. LA NUEVA LEGISLACIÓN ESTATAL Y LA REGULACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

Afortunadamente, la vigente legislación estatal suprime definitivamente los graves problemas que genera tan espurio proceder y, al fin, viene a aclarar definitivamente la gestión en el suelo urbano «urbanizado» con la regulación de las innovadoras actuaciones de dotación en la originaria Ley de Suelo 8/2007 y en el actual y vigente TRLS/15.

Así, el artículo 7.1.b) del TRLS/15 establece:

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

Con respecto a los deberes que comportan las actuaciones de transformación urbanística, el artículo 18.2 del TRLS/15 establece:

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

a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber

podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

Por lo tanto, quedan así despejadas todas las dudas y erróneas aplicaciones que afectaban a la gestión del suelo urbano-solar, pues el nuevo marco legal y autonómico complementario trasciende del controvertido concepto y de las ambiguas interpretaciones relativas al «consolidado» y «no consolidado» de la legislación estatal del 98, procediendo a contemplar la consideración del suelo desde la realidad fáctica, desde la situación que pueda constatarse y valorarse objetivamente.

Es decir, aquellos suelos urbanos a los que el planeamiento atribuya nuevos usos o edificabilidades superiores a las preexistentes ya patrimonializadas, deberán asumir el deber de cesión de los suelos dotacionales que les correspondan en proporción al aprovechamiento adicional atribuido. Asimismo, como dicha innovación producirá, normalmente, un aumento del valor del suelo de la finca, la administración deberá aplicar el deber de participar, también, en las plusvalías generadas, aplicándose el porcentaje que establezca la legislación autonómica al incremento del valor atribuido, deber también exigido por un mandato constitucional establecido en su artículo 47.

IV. RÉGIMEN DE GESTIÓN Y EQUIDISTRIBUCIÓN APLICABLES A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

Tal como ya se ha comentado, el incremento de aprovechamiento atribuido por el planeamiento a parcelas concretas en suelo ur-

bano, bien por incremento de edificabilidad sobre la atribuida por el planeamiento anterior, bien por cambio de uso de mayor rentabilidad económica, o bien por la conjunción de ambas circunstancias a la vez (cada una de las cuales determinan la constitución de una actuación de dotación), comporta la generación de una carga y de un deber sobre la base de la obligada aplicación del principio de reparto de cargas y beneficios y del de participación pública en las plusvalías, principios básicos y fundacionales del sistema urbanístico español, a saber:

- a) Una carga, constituida por una reserva de suelo destinada a dotaciones públicas necesarias para satisfacer las demandas de servicios públicos derivadas de los ciudadanos-usuarios generados por las nuevas edificabilidades atribuidas, suelos que deberán dimensionarse en proporción al incremento de aprovechamiento atribuido sobre el otorgado por el planeamiento anterior y cuantificado en los términos establecidos en el procedimiento específico regulado en la legislación autonómica. En todo caso, dicha carga deberá ser levantada previamente a la patrimonialización del aprovechamiento adicional otorgado.
- b) Un deber, derivado del principio de participación pública en las plusvalías (precepto también recogido en el artículo 47 de la Constitución) según el cual le corresponde a la Administración una parte de las generadas por la acción pública del planeamiento urbanístico y que se establece en el artículo 18.1.b) del TRLS/15 en la «horquilla» comprendida entre el 5%-20% del incremento de aprovechamiento atribuido sobre el otorgado por el planeamiento anterior, en función del resultado de la formulación del documento jurídico-económico denominada memoria de viabilidad económica.

IV.1. DETERMINACIÓN DE LA RESERVA DE SUELO DOTACIONAL

Tal como se ha señalado en el apartado anterior, la determinación de la reserva de suelo dotacional se llevará a cabo según el procedimiento establecido en cada legislación autonómica. En este sentido procede manifestar que una gran parte de las legislaciones autonómicas establecen un mínimo con la finalidad lógica, por otra

parte, de no reducir la *ratio* dotacional preexistente en el barrio donde se ubica. Así se determina su cuantificación en una superficie igual o mayor a la «*ratio* suelo dotacional/aprovechamiento», *ratio* determinada en el ámbito espacial identificado por usos y tipologías homogéneas en la que se estén estableciendo las actuaciones de dotación, ámbito que debería corresponder, lógicamente, a la zona de ordenación urbanística como ámbito espacial de referencia más idóneo para este fin.

IV.1.1. *Procedimiento aplicable a la cuantificación de la reserva dotacional:*

La cuantificación, por tanto, de la reserva dotacional mínima aplicable a las actuaciones de dotación situadas en una concreta zona de ordenación urbanística se calculará por la siguiente expresión:

$$RD = SD / EB$$

, siendo,

- RD: la ratio dotacional (m²s dot./m²t) determinada en la zona de ordenación urbanística aplicable a las actuaciones de dotación que se integran en ella.
- SD: la superficie total (m²s dot.) de las dotaciones de uso y dominio público, sin considerar el viario, localizadas en la zona de ordenación urbanística, bien aquellas preexistentes y ya materializadas, o bien aquellas otras previstas por el planeamiento que se está modificando o revisando.
- EB: superficie total edificable (m²t) localizadas en la zona de ordenación urbanística, bien aquella realmente materializada en el ámbito, o bien aquella otra prevista por el planeamiento que se está modificando o revisando.

No obstante, en caso de duda sobre la aplicación del criterio relativo a la *ratio* preexistente o a la prevista por el planeamiento, desde la seguridad jurídica parece razonable adoptar la mayor de las dos ratios dotacionales resultantes de los dos criterios expuestos.

IV.1.2. Determinación del uso del suelo dotacional

En virtud del nivel de aleatoriedad que con respecto a la *ratio* dotacional preexistente comporta la situación de cada una de las zonas de ordenación urbanística en que se ubica la actuación de dotación objeto de intervención urbana, los suelos correspondientes a las parcelas calificadas como reservas dotacionales a prever en parcelas localizables en cada una de las zonas, parece razonable que no se establecieran con porcentajes fijos de usos dotacionales concretos, sino que pudiera destinarse la reserva total, bien a zonas verdes o bien a cualquier otro uso detallado de equipamiento público, determinándose en función de las necesidades de servicio público existentes en cada una de las zonas, debiendo motivarse, obviamente, en la memoria justificativa de la implantación de la actuación de dotación.

Finalmente, procederá la aplicación de la reserva dotacional determinada para el ámbito de la zona de ordenación urbanística a la parcela o parcelas individualizadas sometidas a una actuación de dotación de acuerdo al siguiente procedimiento:

En cada Parcela P_i en la que el Plan le hubiera atribuido un incremento de aprovechamiento materializable en m^2t —Inc P_i —, la cuota dotacional que le correspondería a dicha parcela (C_{pi}) será:

$$C_{pi} (m^2s) = RD (m^2s/m^2t) \times Inc. P_i (m^2t)$$

IV.2. PROCEDIMIENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DE LA CARGA CORRESPONDIENTE A LA CESIÓN DE SUELO DOTACIONAL

El levantamiento de la carga derivada de la entrega de suelo dotacional proporcional al incremento de aprovechamiento atribuido, en virtud de la regulación establecida en el TRLS/15 podrá realizarse aplicando una de éstas tres modalidades:

- 1.^a) mediante reparcelación voluntaria y discontinua (conocida en el metalenguaje técnico como transferencias de aprovechamiento urbanístico —TAUs—, tal como las definió a finales de los años 70 del pasado siglo su malogrado creador Javier García Bellido)¹, operación jurídico-urbanística que comporta

¹ Conviene recordar que el procedimiento de reparto de cargas y beneficios en suelo Urbano mediante la Reparcelación Voluntaria y Discontinua (las TAUs)

la entrega de Cpi (m²s dot.) a la Administración del uso dotacional (uso público para zonas verdes o equipamientos) en función del acuerdo que puedan alcanzar entre el titular de la parcela edificable y el de la parcela dotacional (de ahí la definición de «reparcelación voluntaria»), parcelas que normalmente estarán localizadas en la zona de ordenación urbanística, pero en ubicación diferente a la parcela edificable (de ahí la definición de «reparcelación discontinua»), cesión de suelo realizada previa o simultáneamente a la obtención de licencia solicitada para patrimonializar el Inc. Pi (m²t) atribuido.

- 2.^a) Mediante compensación económica a entregar a la Administración por valor equivalente al de tasación correspondiente a los suelos dotacionales, tasación determinada, obviamente, según el régimen de valoración vigente establecido en la legislación estatal de suelo, cantidad que en virtud del artículo 18.2.a) del TRLS/15 habrá que ingresar en los patrimonios públicos de suelo con destino a la obtención de los suelos dotacionales a los que sustituye, o a la mejora de la calidad urbana de los suelos dotacionales existentes.

En este sentido, procede señalar la conveniencia de aplicar la compensación económica frente a la reparcación voluntaria y discontinua, y ello por las siguientes razones:

- a) Evita la posibilidad indeseable de que algún (o algunos) «intermediarios de futuribles», previa obtención anticipada de los suelos dotacionales, generen un oligopolio de oferta e impongan condiciones espurias y especulativas a los titulares de las parcelas edificables que necesitaran de ellos para patrimonializar los incrementos de aprovechamiento que el Plan les hubiera atribuido.
- b) Permite que el Ayuntamiento pueda desarrollar una política de suelo dotacional concreta y planificada en función de las demandas sociales, pues cuando disponga de un agregado suficiente de recursos económicos procede-

fue validada con todos los pronunciamientos favorables por la Sala 4.^a del Tribunal Supremo en Sentencia de 22/junio/1981, siendo el letrado defensor del Ayuntamiento de Ibi (Alicante). en el recurso del que traía causa, Eduardo García de Enterría.

rá a expropiar aquellas parcelas dotacionales destinadas a un uso concreto que su política urbanística les aconsejara y, de esta forma, evitará ir recibiendo «trozos» parciales de suelo destinado a un uso dotacional sin llegar a obtener, en tiempo acotado, una parcela completa para un uso determinado, circunstancia derivada obligadamente de la voluntariedad que comporta la reparcelación voluntaria.

- c) Finalmente, confiere al procedimiento una agilidad y flexibilidad enormes, pues el mismo se culmina mediante el abono por el titular de la parcela edificable que disponga de un incremento de aprovechamiento de la compensación económica equivalente al valor de la cuota dotacional que tuviera que satisfacer, sin tener que buscar a propietarios de suelo dotacional que accedieran a asociarse con él para satisfacer la carga que comporta la actuación de dotación concreta.

- 3.^a) Cuando en virtud de lo regulado en el artículo 18.2.b) del TRLS/15 no sea posible la materialización física de la cesión de suelo dotacional en la propia parcela constitutiva de la actuación de dotación (o en otra parcela situada dentro de la zona de ordenación urbanística) podrá satisfacerse el levantamiento de la carga mediante entrega de una superficie edificada con destino dotacional y de valor equivalente a ese suelo dotacional, constituyéndose un complejo inmobiliario entre la superficie edificada correspondiente al suelo dotacional de dominio público y la edificabilidad asignada al uso privativo atribuido a la parcela edificable, en los términos establecidos en el artículo 18.2.b) del TRLS/15.

IV.3. DETERMINACIÓN DE LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA CORRESPONDIENTE AL SUELO DOTACIONAL

Para poder valorar económicamente el suelo dotacional resulta necesario disponer de un «aprovechamiento virtual» sobre el que aplicar el valor de repercusión del suelo correspondiente al uso mayoritario existente en la zona de ordenación urbanística concreta.

Para ello, procede acudir al artículo 37.1.a) del TRLS/15 que define que *«si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se le atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido»*.

Pues bien, de acuerdo a la definición anterior, parece razonable que el «ámbito espacial homogéneo» a considerar para el cálculo de la «edificabilidad media del uso mayoritario» («aprovechamiento urbanístico» en terminología jurídico-urbanística) aplicable a la parcela dotacional sea el ámbito de aplicación normativa derivado de la zona de ordenación urbanística en la que se integra.

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

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

en la cual, cada sigla corresponde a:

AU = Aprovechamiento medio de la zona de ordenación urbanística, en uas/m²s.

E_i = Edificabilidad unitaria atribuida a cada parcela «i» de la zona de ordenación urbanística, en m²t/m²s.

S_i = Superficie de cada parcela «i» integrada en la zona de ordenación urbanística, en m²s.

VRS_i = Valor de repercusión del suelo correspondiente al uso atribuido a cada parcela «i», en €/m²t.

VRS_r = Valor repercusión del suelo del uso característico (el que disponga de mayor edificabilidad) de la zona de ordenación urbanística, en €/m²t.

VRS_i/VRS_r = Coeficiente corrector (calculado en función de los valores de repercusión de suelo), en uas/m²t.

SA = Superficie de la zona de ordenación urbanística, en m²s.

SD = Superficie de suelo dotacional existente afectado a su destino, en m²s.

Por lo tanto, el valor de la compensación económica se determinará de acuerdo a la siguiente expresión matemática:

$$CEi = Cpi \text{ (m}^2\text{s)} \times AU \text{ (uas/m}^2\text{s)} \times VRS \text{ (€/uas)}$$

en la cual, cada sigla corresponde a:

CEi = Compensación económica correspondiente al suelo dotacional, en €.

Cpi = Cuota dotacional que le corresponde al suelo dotacional, en m²s.

AU = Aprovechamiento medio de la zona de ordenación urbanística, en uas/m²s.

VRS = Valor de repercusión del suelo correspondiente al uso mayoritario a la zona de ordenación urbanística, en €/m²t.

IV.4. DETERMINACIÓN DEL PORCENTAJE PÚBLICO DE PLUSVALÍAS

Procede, ahora, determinar el porcentaje público de plusvalías que le corresponde a la Administración por el incremento de aprovechamiento atribuido a la actuación de dotación y que el artículo 18.1.b) del TRLS/15 establece en la horquilla 5%-20% del incremento de aprovechamiento atribuido (para lo cual debemos transformar el incremento de edificabilidad medido en m²t, en unidades de aprovechamiento medidas en uas, mediante la aplicación de los correspondientes coeficientes correctores), lo que significa que el porcentaje de aprovechamiento público, que, como media suele establecerse en el 10%, se determina de acuerdo a la siguiente expresión:

$$PPV = 10\% / \text{Inc. P}$$

en la cual, cada sigla corresponde a:

PPV = Porcentaje público de plusvalías, en uas.

Inc. P = Incremento de aprovechamiento urbanístico, en uas.

IV.5. PROCEDIMIENTO PARA LA SATISFACCIÓN DEL DEBER DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS PLUSVALÍAS

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

- 1.^a) Mediante entrega del suelo (previa o simultánea a la licencia de edificación) de una parcela urbanizada calificada, en el caso de las actuaciones de uso residencial para la construcción de Vivienda de Protección Pública y capaz para materializar la siguiente edificabilidad (E.VPP):

$$E. VPP = Inc.P \times \frac{VRS - VRL}{VRS - VPP}$$

, siendo,

- E.VPP la edificabilidad correspondiente al porcentaje público de plusvalías que le corresponde a la administración, en m²t,
 - Inc.P el incremento de edificabilidad atribuida a la parcela, en m²t, y
 - VRS-VRL, el valor de repercusión de suelo correspondiente a la vivienda de renta libre y VRS-VPP el correspondiente a la vivienda de protección pública, lo que viene a determinar el coeficiente corrector, en este caso. Asimismo, la entrega de suelo urbanizado capaz de materializar la edificabilidad E.VPP calculada, se realizaría aplicando la técnica de la reparcelación discontinua y voluntaria (TAUs), de manera análoga a la ya señalada para la cuota dotacional.
- 2.^a) Mediante compensación económica, si bien esta medida alternativa solo resultaría aplicable si se cumple el requisito establecido en el último párrafo del artículo 18-1-b) de TRLS/15 que establece esa posibilidad en el caso de que se

encontrara agotada la reserva de suelo destinada a vivienda protegida prevista en el Plan General.

No obstante, para el caso de agotamiento de suelo para vivienda protegida expresado en la legislación estatal, el cumplimiento del deber de participación pública en las plusvalías se satisfaría de manera análoga a la ya señalada para la cuota dotacional, procediendo a la determinación de una compensación económica de valor equivalente, de acuerdo a la siguiente expresión:

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

, deber que tendrá que satisfacerse, al igual que la carga dotacional, de manera previa o simultánea a la obtención de la licencia de edificación, procedimiento exigible para poder patrimonializar por parte del titular de la parcela edificable el entero incremento de aprovechamiento atribuido por el Plan, debiendo destinarse la compensación sustitutoria a la obtención de suelo para vivienda protegida o para actuaciones de rehabilitación o de regeneración urbanas, tal como establece el artículo 18.2.b) del TRLS/15.

- 3.^a) Asimismo, cuando en virtud de lo regulado en el artículo 18.2.b) del TRLS/15 no sea posible la materialización física de la cesión de suelo para vivienda protegida en la propia parcela constitutiva de la actuación de dotación, podrá satisfacerse el levantamiento de la carga mediante entrega de superficie edificada con destino a vivienda protegida de titularidad pública y de valor equivalente al aprovechamiento correspondiente, constituyéndose un complejo inmobiliario entre la edificabilidad correspondiente al suelo público para la vivienda protegida y la edificabilidad correspondiente al uso privativo atribuido a la parcela, en los términos establecidos en el artículo 18.2.b) del TRLS/15.

IV.6. PRECEPTIVIDAD DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

Como resulta preceptivo, en la conformación de la actuación de dotación que comporta la modificación del aprovechamiento atri-

buido a diversas parcelas procede tramitar, previa o simultáneamente al desarrollo de la actuación, una modificación puntual del Plan General que, en función de lo que establezca la legislación ambiental vigente en la Comunidad Autónoma concreta, deberá acompañarse de un estudio de evaluación ambiental estratégica.

Consecuentemente, mediante resolución del órgano ambiental establecido por la legislación autonómica procederá precisar la obligación de someter las actuaciones de dotación a evaluación ambiental, bien de tipo ordinaria o simplificada, o bien declarar la exención de la misma.

Obviamente, para los casos normales y generalizados de actuación de dotación en las que la modificación del planeamiento resultan ser de escaso calado, parece razonable considerar que salvo el cambio de uso a otro que pudiera producir efectos negativos significativos en el medio ambiente (por ejemplo, pasar de un uso residencial a uso industrial que produzca emisiones contaminantes), la preceptividad de la evaluación ambiental resulta discutible y más aún, cuando una reciente sentencia de 20 de junio de 2019 del Tribunal Constitucional (RC 86/2019) exime de la misma a los Estudios de Detalle.

No obstante, en caso de tener que someterse a evaluación ambiental, la misma convendrá tramitarse junto a la modificación puntual y, en su caso, simultáneamente con el desarrollo de las actuaciones de dotación, quedando, en este caso condicionada la culminación del expediente a la aprobación definitiva de la evaluación por el órgano ambiental que establezca la legislación correspondiente.

V. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS

Como ya se ha señalado y analizado pormenorizadamente, la incorporación de las actuaciones de dotación a la legislación estatal vigente se produjo en la primigenia Ley de Suelo 8/2007, hoy recogida en el artículo 7.1.b) y concordantes del TRLS/15.

En la actualidad, su procedimiento se desarrolla de manera desigual en las diferentes leyes autonómicas con el establecimiento, en unos casos de diferentes determinaciones cuantitativas jurídico-ur-

banísticas (superficies de suelos de reserva dotacional, porcentajes públicos de plusvalías etc.), cuando no muestran una cierta insuficiencia en sus determinaciones procedimentales.

Pues bien, teniendo en cuenta el carácter de obligado cumplimiento de las disposiciones básicas estatales, para los casos de la existencia de alguna insuficiencia o ausencia normativa en la legislación autonómica, procede acudir, en sede municipal, a una compleción rápida de las insuficiencias que pudieran existir sin tener que esperar a una modificación de la regulación autonómica. En este sentido, conviene señalar la posibilidad de recoger dicho procedimiento en las normas urbanísticas de los planes generales teniendo en cuenta el carácter reglamentario que disponen los instrumentos de planeamiento municipal.

VI. CONCLUSIONES GENERALES Y VIRTUALIDADES ESPECÍFICAS DERIVADAS DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

VI.1. CONCLUSIONES GENERALES

De lo expuesto a lo largo de este Artículo, quedan puestas de manifiesto las ventajas que para el desarrollo de un urbanismo sostenible ofrecen las actuaciones de dotación incorporadas a la gestión del suelo urbano por la nueva legislación estatal.

Como conclusiones sintéticas de mayor trascendencia, podrían señalarse las siguientes acciones garantistas que las actuaciones de dotación generan:

- 1.^a) la garantía de mantener un explícito equilibrio dotacional en los procesos de desarrollo y crecimiento en el suelo urbano. Es decir, si se incrementa el aprovechamiento en determinadas parcelas de la ciudad consolidada, deberán preverse preceptivamente las dotaciones y servicios públicos que demanden los nuevos habitantes o usuarios generados por ese incremento de aprovechamiento.
- 2.^a) la garantía de obtener esas dotaciones y servicios públicos de manera gratuita para la Administración en aplicación del principio básico del sistema urbanístico español de reparto de cargas y beneficios, pudiendo obviarse, al fin, la aplica-

ción de la expropiación aislada en el suelo urbano, institución impropia en una clase de suelo, como es el urbano, en la que la obtención de las dotaciones públicas debe producirse por compensación de parte del aprovechamiento urbanístico que las genera.

- 3.^a) la garantía de que la administración participe en las plusvalías que se derivan de la aprobación de una actuación de dotación que genere un incremento de valor del suelo por causa de la alteración del uso o de la edificabilidad anteriormente vigente.

Pero las actuaciones de dotación, además de estas positivas e imprescindibles conclusiones generales, presentan unas virtualidades específicas colaterales de enorme trascendencia cuando se combinan con la institución de los complejos inmobiliarios. Pasemos a verlo:

VI.2. VIRTUALIDADES ESPECÍFICAS DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

Tal como se ha apuntado en el epígrafe 3º) de los anteriores apartados 4.2 y 4.5 de este Artículo, la satisfacción del deber de cesión de suelo dotacional derivado del incremento de aprovechamiento atribuido, puede realizarse constituyendo un complejo inmobiliario mediante la cesión de una superficie edificada destinada a equipamiento público de valor equivalente al suelo dotacional que sustituye, integrándola en la propia edificación en régimen de propiedad horizontal, tal como se establece en los artículos 18.2.b) y 25.5 del TRLS/15 y concordantes de las legislaciones autonómicas.

Pues bien, como complemento de lo expuesto procede señalar la segunda virtualidad que comporta la aplicación de este mismo mecanismo jurídico-urbanístico para la obtención de suelos dotacionales, hoy previstos como actuaciones aisladas en el suelo urbano de un plan de ordenación que aún no tuviera establecida la regulación de las actuaciones de dotación para la gestión del suelo urbano.

En estos casos, en aras de evitar la «implacable» expropiación por imperio de la ley, podría procederse a la aplicación del principio de reparto de cargas y beneficios en la propia parcela dotacional, atribuyéndole una edificabilidad lucrativa de un uso privativo cuya implantación fuera compatible social y funcionalmente con la

de la dotación prevista por el plan y cuyo valor residual equivaliera al justiprecio expropiatorio de la parcela a la que sustituye.

Las ventajas del procedimiento son obvias. Siempre que sea posible garantizar la coexistencia, funcional y urbanística en una misma edificación del uso de dominio público previsto por el planeamiento (por ejemplo un equipamiento administrativo o social) con otro de titularidad privada (por ejemplo, un uso residencial o terciario), se posibilita la modalidad de la obtención gratuita de la dotación, incluso construida total o parcialmente en función de la edificabilidad que se atribuya, v.gr., una edificabilidad adicional a la correspondiente al justiprecio destinado a la obtención de la parcela con el objetivo de financiar la construcción, total o parcial, del equipamiento.

Y lo que es más trascendental, se obviaría la impropia aplicación de la expropiación en el suelo urbano al poder obtenerse las dotaciones por compensación de aprovechamiento de valor equivalente al justiprecio, mediante la aplicación básica del principio de reparto de cargas y beneficios.

A este respecto conviene recordar que el artículo 43.2 del TRLS/15 establece el abono del justiprecio en especie (en aprovechamiento) en suelo urbano sin la aquiescencia de la propiedad, lo que junto a los artículos 18.2.b) y 25.5 señalados anteriormente, ofrecen una total cobertura jurídica a la aplicabilidad del mecanismo.

Obviamente, la atribución del incremento del nuevo aprovechamiento lucrativo comporta la constitución de una actuación de dotación en régimen de complejo inmobiliario que, a su vez, genera una nueva reserva de suelo dotacional derivado del citado incremento, reserva que se añadiría a la preexistente prevista por el planeamiento vigente, así como el % público incorporado a la actuación para la participación en la gestión de la misma.

VI.3. CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de este Artículo, han quedado puestas de manifiesto las ventajas y trascendentes virtualidades que las actuaciones de dotación, incluida su desarrollo en complejos inmobiliarios, ofrecen para la gestión equilibrada y sostenible en la ciudad consolidada.

En una etapa en que la intervención en el suelo urbano se muestra totalmente imprescindible para el desarrollo del urbanismo patrio, no pueden desconocerse las posibilidades que ofrece esta institución jurídico-urbanística, tan insuficientemente conocida, por otra parte, por muchos operadores urbanos.

VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

PAREJO ALFONSO, Luciano y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger con Prólogo de Marcos Vaquer Caballería, *Comentarios a la Ley de Suelo*, Tirant lo Blanch, 2014.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger, *Gestionar la Ciudad Consolidada*, Tirant lo Blanch, 2014.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger, *Modelos de Gestión en Suelo Urbano*, Wolters Kluwer, 2019.

CONSULTE NUESTRA PÁGINA WEB PARA INFORMARSE
SOBRE TODA NUESTRA OFERTA FORMATIVA



www.rdu.es



 Síguenos en twitter (@Revista_rdu)

REVISTA DE

DERECHO URBANÍSTICO *y medio ambiente*

DIRECTOR DON FRANCISCO JOSÉ ALEGRÍA MARTÍNEZ DE PINILLOS

URBANISMO

ENRIQUE PORTO REY

El factor global de corrección por localización

The global correction factor per location

GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Constitución de complejos inmobiliarios en régimen de actuaciones de dotación: innovación instrumental de relevante trascendencia urbanística

Constitution of real estate complexes in regime of endowment actions: instrumental innovation of relevant urbanistic transcendence

AMAYA CASADO ECHARREN Y CARLOS SERRANO MARTÍN DE VIDALES

Las posibilidades de intervención de las entidades de colaboración urbanística en el contexto de la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística

Possible interventions of urban collaboration entities in the context of Law 1/2020, of 8 october, which modifies Law 9/2001, of 17 july, on land of the Region of Madrid, to promote and reactivate urban activity

FRANCISCA RAMÓN FERNÁNDEZ

La huerta valenciana: propiedad, ordenación del territorio y protección

Fertile region of Valencia: property, land planning and protection

GONZALO FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS

Régimen jurídico de la descalificación de las viviendas protegidas

Legal regime for the disqualification of protected housing

MEDIO AMBIENTE

JOSÉ GAVILÁN LÓPEZ

Islas verdes, el turismo rural de obra nueva en tela de juicio

Green islands. Construction of new buildings linked to rural tourism



PREMIO NACIONAL
DE URBANISMO

AÑO LV • NÚM. 344 • MARZO 2021

rpou

ISSN (en papel): 1139-4978

ISSN (versión electrónica): 2660-4590

CONSTITUCIÓN DE COMPLEJOS INMOBILIARIOS EN RÉGIMEN DE ACTUACIONES DE DOTACIÓN: INNOVACIÓN INSTRUMENTAL DE RELEVANTE TRASCENDENCIA URBANÍSTICA*

CONSTITUTION OF REAL ESTATE COMPLEXES IN REGIME OF ENDOWMENT ACTIONS: INSTRUMENTAL INNOVATION OF RELEVANT URBANISTIC TRANSCENDENCE

Por GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ
Arquitecto

RESUMEN

Es de general conocimiento que la gestión en la ciudad consolidada se manifiesta como el ámbito actual de intervención fundamental para acoger la actividad socio-económica y urbanística que permita recuperar la crisis iniciada tras la explosión de la burbuja. Sin embargo, resulta sorprendente el insuficiente conocimiento existente sobre algunos instrumentos de gestión urbanística incorporados al acervo profesional en la originaria Ley de Suelo 8/2007 y, en la actualidad, en el vigente Texto Refundido de la ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 7/2015, en concreto los relativos a las Actuaciones de Dotación y a los Complejos Inmobiliarios.

De acuerdo a ello y teniendo en cuenta las relevantes ventajas que ambos instrumentos ofrecen para una solvente intervención en la ciudad consolidada y, más aún en la aplicación de ambos de manera conjunta, este artículo procede a explicar lo más pedagógicamente posible, tanto en términos conceptuales y teóricos como prácticos, el contenido y determinaciones que los caracterizan.

* Trabajo recibido en enero de 2021 y aceptado en febrero de 2021.

Palabras clave: Actuaciones de Dotación, Complejos Inmobiliarios, reparto de cargas y beneficios, equilibrio y sostenibilidad dotacional, procedimientos de equidistribución y de expropiación.

ABSTRACT

It is generally known that management in the consolidated city manifests itself as the current area of fundamental intervention to accommodate socioeconomic and urban activity that allows the recovery of the crisis started after the bubble burst. However, it is surprising the insufficient existing knowledge about some urban management instruments incorporated into the professional heritage in the original Land Law 8/2007 and, currently, in the current Consolidated Text of the Urban Land and Rehabilitation law 7/2015, specifically those related to Endowment Actions and Real Estate Complexes.

Accordingly, and taking into account the relevant virtualities that both instruments offer for a solvent intervention in the consolidated city and, even more so in the application of both together, this article proceeds to explain as pedagogically as possible, both in conceptual terms, and theoretical as well as practical, the content and determinations that characterize them.

Keywords: Endowment Actions, Real Estate Complexes, distribution of loads and benefits, balance and endowment sustainability, equidistribution and expropriation procedures.

SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES PREVIAS A LA RELEVANTE INSTRUMENTACIÓN PLANTEADA.
 - I.1. CONSIDERACIONES INICIALES RELATIVAS A LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS.
 - I.2. CONSIDERACIONES INICIALES RELATIVAS A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.
 - I.2.1. *Descripción del marco aplicable.*
 - I.2.2. *Orígenes y características de las actuaciones de dotación.*
 - I.2.3. *Corolario a las actuaciones de dotación.*
 - I.3. CONSIDERACIONES INICIALES RELATIVAS A LA CONSTITUCIÓN DE COMPLEJOS INMOBILIARIOS EN RÉGIMEN DE ACTUACIONES DE DOTACIÓN.
- II. ACTUACIONES DERIVADAS DEL INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO ATRIBUIDO A PARCELAS EDIFICABLES LOCALIZADAS EN LA CIUDAD CONSOLIDADA: RÉGIMEN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN «TÁNDEM» CON LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS.
- III. SUSTITUCIÓN DE LA CESIÓN DE SUELO DOTACIONAL POR LA ENTREGA DE UN EQUIPAMIENTO PÚBLICO CONSTRUIDO EN RÉGIMEN DE COMPLEJO INMOBILIARIO DE CARÁCTER URBANÍSTICO.
 - III.1. DESCRIPCIÓN DEL MARCO APLICABLE.
 - III.2. VALORACIÓN DE LA SUPERFICIE EDIFICADA DE EQUIPAMIENTO.
 - III.3. FINANCIACIÓN DE LA EDIFICACIÓN DEL EQUIPAMIENTO.
- IV. OBTENCIÓN DE SUELOS DOTACIONALES MEDIANTE LA APLICACIÓN DEL «TÁNDEM» COMPLEJO INMOBILIARIO-ACTUACIÓN DE DOTACIÓN.

- IV.1. DESCRIPCIÓN DEL MARCO APLICABLE.
- IV.2. COMPENSACIÓN POR APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO VERSUS EXPROPIACIÓN POR IMPERIO DE LA LEY.
- V. EJEMPLO PARADIGMÁTICO DE LA APLICACIÓN DEL «TÁNDEM» COMPLEJO INMOBILIARIO-ACTUACIÓN DE DOTACIÓN.
 - V.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA SITUACIÓN PLANTEADA.
 - V.2. ALTERNATIVAS EXISTENTES PARA OBTENER LA PARCELA POR LA ADMINISTRACIÓN.
 - V.3. DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO DE LA PARCELA.
 - V.3.1. *Valor en venta, VV, y valor de repercusión de suelo, VRS, del uso hotelero en el entorno de la parcela.*
 - V.3.2. *Aprovechamiento urbanístico atribuible a la parcela para determinar su justiprecio expropiatorio.*
 - V.3.3. *Determinación del justiprecio expropiatorio.*
 - V.4. CONSTITUCIÓN DE UN COMPLEJO INMOBILIARIO EN RÉGIMEN DE ACTUACIÓN DE DOTACIÓN. MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA.
 - V.4.1. *Consideraciones generales previas.*
 - V.4.2. *Parámetros correspondientes a la edificabilidad y aprovechamiento atribuidos a la actuación de dotación.*
 - V.4.3. *Reserva de suelo dotacional derivada del aprovechamiento adicional del uso hotelero.*
 - V.5. EXCEDENTE ECONÓMICO GENERADO EN ESTE COMPLEJO INMOBILIARIO-ACTUACIÓN DE DOTACIÓN.
 - V.6. CONSTITUCIÓN DEL COMPLEJO INMOBILIARIO.
 - V.6.1. *Descripción general del complejo inmobiliario.*
 - V.6.2. *Configuración volumétrica del complejo inmobiliario.*
 - V.7. APLICACIÓN DEL EXCEDENTE ECONÓMICO A LA FINANCIACIÓN DEL APARCAMIENTO, DE LA PLAZA Y DEL EQUIPAMIENTO PÚBLICO.
- VI. CONCLUSIÓN FINAL.
- VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS A LA RELEVANTE INSTRUMENTACIÓN PLANTEADA.

I.1. CONSIDERACIONES INICIALES RELATIVAS A LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS

El artículo 26.5 del Texto Refundido 7/2015 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLS/15), como innovación instrumental de enorme trascendencia regula la posibilidad de disponer la **coexistencia entre usos de dominio público con usos de dominio privado** superpuestos en el subsuelo, en la rasante (planta baja) o en el vuelo integrados en una misma edificación, constituyendo, así, un **Complejo Inmobiliario de carácter urbanístico**.

Es decir, cumpliendo las restricciones obvias relativas a la disposición de dos usos diferenciados en una misma edificación que deben coexistir «pacíficamente» compaginando sus identidades propias, tales como son la compatibilidad funcional (coexistencia entre la estructura e instalaciones correspondientes a ambos usos) y la compatibilidad social (que el uso privativo no perjudique ni impida la disposición del uso demanial), nada legal impide que puedan coexistir en la misma edificación dos construcciones, una de uso calificado como dominio público con otra de uso lucrativo privado en régimen de propiedad horizontal, siempre que así lo establezca el planeamiento urbanístico y con las obvias limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del correspondiente al dominio público.

De sus características propias, valoradas en términos jurídico-urbanísticos, se deducen las relevantes virtualidades que presenta la constitución de los Complejos Inmobiliarios considerados exclusivamente en sí mismos, sin valorar las virtualidades que se derivan de su conjunción con las Actuaciones de Dotación.

- a) La primera sería la **aplicación de explícitos criterios de sostenibilidad urbana**. De hecho, la coexistencia de usos demaniales con usos privativos implica un aprovechamiento intencionado e inteligente del siempre escaso recurso de suelo, y más aún en la ciudad consolidada, lo cual debe ser valorado positivamente.

Es decir, en vez de utilizar dos parcelas diferentes, una para acoger el uso dotacional y otra para la parcela edificable lucrativa, el Complejo Inmobiliario permite disponer los dos usos en una única parcela, lo que comporta realizar un intencionado y acotado ahorro del consumo de suelo, así como propicia, adicionalmente, la mezcla de usos, característica genuina del modelo de ciudad compacta que identifica a la ciudad mediterránea, modalidad propia de nuestra cultura urbana.

- b) La segunda virtualidad, y no menos importante, es la que se deriva de las oportunidades económico-financieras que ofrece la coexistencia de usos demaniales con privativos de carácter lucrativo. Esta circunstancia, inteligentemente aplicada, posibilita la **financiación económica en los complejos**

procedimientos de obtención del suelo dotacional o en los costosos procesos de construcción de los Equipamientos públicos pues permite aprovechar las plusvalías que su constitución genera sobre la base de la aplicación del principio de reparto de cargas y beneficios, sin tener que recurrir a las siempre debilitadas arcas públicas. Lo veremos más adelante.

I.2. CONSIDERACIONES INICIALES RELATIVAS A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

I.2.1. *Descripción del marco aplicable*

Otra de las innovaciones instrumentales de mayor trascendencia que ofrece la vigente legislación estatal de suelo con relación a la gestión urbanística en la ciudad consolidada es la referente al nuevo régimen jurídico-urbanístico que se establece para las Actuaciones de Dotación con relación al régimen previsto para los Complejos Inmobiliarios de carácter urbanístico que se regulan en los **artículos 7.1-b) y 26.5, respectivamente, del TRLS/15.**

De hecho, el citado artículo 7.1-b), junto a la regulación referente a los deberes urbanísticos establecidos en el artículo 18.2 del TRLS/15, define **las Actuaciones de Dotación** como aquellas Actuaciones de Transformación Urbanística que traen causa de la atribución de un aumento de edificabilidad, una mayor densidad o un cambio de uso asignados a una o a varias parcelas integradas en el suelo Urbano y aplicados al aprovechamiento urbanístico otorgado por el planeamiento anterior.

Consecuentemente y sobre la base de la aplicación preceptiva del principio básico del sistema urbanístico español de reparto de cargas y beneficios, el TRLS/15 establece que ese **incremento de aprovechamiento comporta** la asunción de los deberes urbanísticos (regulados en el artículo 18.2 TRLS/15) de **cesión de suelo con destino tanto al uso dotacional, como a la materialización del porcentaje público de plusvalías** que correspondan al incremento de aprovechamiento atribuido.

1.2.2. *Orígenes y características de las actuaciones de dotación*

El viejo **sistema urbanístico español** (en adelante SUE), cuyos orígenes se remontan al año 1864 en la Ley de Ensanche de Poblaciones estableció el **principio básico y fundamental de reparto de cargas y beneficios del SUE** que, en palabras jurídico-urbanísticas al uso, significa que un propietario de suelo reclasificado (paso de No Urbanizable a Urbanizable) o recalificado (incremento del aprovechamiento que previamente tuviera atribuido en el Urbanizable o en el Urbano) deberá asumir todos los costes de producción necesarios para que su suelo se convierta en solar edificable (costes que comportan la cesión gratuita y urbanizada de todos los suelos dotacionales urbanizados que el aprovechamiento urbanístico atribuido genera y el suelo correspondiente al porcentaje público de plusvalías que le corresponde a la administración) para poder patrimonializar los derechos edificables (aprovechamiento) que se le adjudican.

Pues bien, este principio básico que se conforma como la «piedra filosofal» del SUE, pervive a lo largo de la historia del urbanismo patrio sin que haya sufrido alteración alguna que comportara cambio esencial o estructural desde hace 150 años.

De hecho, está absoluta y pacíficamente admitida su aplicación en el desarrollo de los sectores de suelo Urbanizable y en las Unidades de Ejecución en suelo Urbano. Nadie discute que para poder construir y patrimonializar las edificabilidades y usos que el planeamiento les ha atribuido en los Sectores y Unidades de Ejecución a materializar en las parcelas edificables que les correspondan, deberán asumir todos los costes de urbanización y la cesión de los suelos Dotacionales, así como del destinado al porcentaje público de plusvalías que le corresponde a la administración. Sin embargo, sorprendentemente no ocurre lo mismo en el suelo Urbano urbanizado.

En este, el incremento de aprovechamiento ocasionado por un cambio de uso o por un aumento de la edificabilidad que se atribuya a una o a varias parcelas aisladas en suelo Urbano, modificación de planeamiento que es muy frecuente en el devenir del urbanismo hispano por causa de la dinámica del desarrollo urbanístico frente a la «estaticidad» del planeamiento (la vigencia de los planes perdura a lo largo de más de 15-20 años sin revisión), hasta

ahora no comportaba la obligación de reservar los suelos Dotacionales determinados en proporción a los incrementos de aprovechamiento atribuidos, suelos que por otro lado y como resulta lógico, deberán localizarse en parcelas concretas dentro de la misma zona de ordenación urbanística, ZOU, o en su entorno inmediato.

Reconozcámoslo de una vez: el **planeamiento histórico español en suelo Urbano**, dicho en términos coloquiales y salvo excepciones singulares, ha sido «una chapuza» injustificada. No sólo **no existía correlación alguna entre los incrementos de aprovechamiento** que se atribuían a determinadas parcelas localizadas en ZOUs concretas **con los suelos Dotacionales** que se preveían en las mismas, sino además y lo que es aún peor, los incrementos de aprovechamiento que se atribuían a determinadas parcelas se patrimonializaban por los «afortunados» propietarios de esos suelos recalificados sin asumir coste adicional alguno, y los suelos Dotacionales así calificados se obtenían (y se siguen obteniendo si no se adoptan las medidas oportunas) mediante la aplicación de la expropiación con cargo a los recursos públicos derivados de los tributos abonados por todos los ciudadanos. Es decir, se vulnera frontal y gravemente el principio básico del SUE: los derechos edificables (el beneficio) los patrimonializa directamente el propietario del suelo recalificado y los costes derivados de la cesión de suelo, su urbanización etc. (las cargas) debe asumirlas el Ayuntamiento.

En otras palabras, **«se patrimonializa el beneficio y se socializa la carga»**, lo cual no deja de ser una práctica cercana a un fraude de ley inadmisibles y sin embargo, viene aplicándose «pacíficamente» en los procesos de desarrollo en el suelo Urbano urbanizado sin que pueda detectarse otra explicación lógica que la asunción mental e inconsciente por los operadores urbanos de una concepción del aprovechamiento totalmente patrimonialista.

De hecho, se entendía (y aún se sigue entendiendo por una parte de la doctrina) que el aprovechamiento atribuido por el planeamiento a las parcelas localizadas en el suelo Urbano se conforma como una regalía otorgada «por gracia divina» desde su inicio y, por lo tanto, entienden que es un atributo que les pertenece desde el origen de los tiempos, por lo que no tienen que asumir cargas ni deberes algunos para poder patrimonializarlo, obviándose de

manera tan irresponsable la aplicación del obligado principio de reparto de cargas y beneficios que ya hemos señalado que se constituye como base fundamental del SUE.

Pero lo más grave es que los «fundadores» de la Ley del Suelo y Valoraciones 6/98 (la del «todo urbanizable») ratificaron ese espurio proceder desde la inexplicable afirmación que venía a reconocer que aquellos suelos Urbanos que ya estuvieran urbanizados («suelos consolidados por la urbanización») no tenían obligación alguna de asumir cargas ni deberes urbanísticos (artículo 14 de la LS/98), incluso para aquellos casos en que el nuevo planeamiento, o una modificación puntual del mismo, les incrementara sustancialmente el que tuvieran otorgado anteriormente.

Este absoluto disparate, tanto en términos urbanístico-formales como en términos jurídico-urbanísticos vino a reforzar no solo la vieja consideración social ya apuntada, sino que también llegó a contaminar a los tribunales de lo contencioso que en diversas sentencias vinieron a consolidar tan impropio proceder.

Afortunadamente, la Ley de Suelo 8/2007 y sus posteriores reformas vinieron a recuperar la aplicación de principio de equidistribución en el suelo Urbano a través de la regulación de las Actuaciones de Dotación, terminando así con tan espurio proceder que tantos quebrantos urbanísticos y económicos venía, y aún viene produciendo si no se adoptan las medidas oportunas, en el discuir del desarrollo urbano en la ciudad consolidada.

I.2.3. Corolario a las actuaciones de dotación

De las características expresadas en los apartados anteriores valoradas en términos jurídico-urbanísticos, se deducen las **relevantes ventajas** que presenta la constitución de las Actuaciones de Dotación, consideradas exclusivamente en sí mismas, sin valorar las ventajas que se derivan de su conjunción con los Complejos Inmobiliarios.

- a) La primera sería la generación de **explícitos criterios de equilibrio dotacional**. Al fin se puede garantizar la no generación de déficits dotacionales en los procesos de crecimiento en el suelo Urbano. Es decir, a partir de la entrada

en vigor de la regulación estatal de las Actuaciones de Dotación, **la decisión pública de incrementar el aprovechamiento** urbanístico en una o varias parcelas localizadas en una ZOU de las que se desagrega la regulación del suelo Urbano, **comportará, obligatoriamente, la disposición de los suelos Dotacionales** derivados de los aprovechamientos urbanísticos otorgados, es decir, las que los nuevos habitantes o usuarios que generan esos nuevos aprovechamientos demandan, y siempre calculados en proporción a los incrementos atribuidos.

En este sentido, el **dimensionado de estos suelos Dotacionales**, en la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas, se establece en un **estándar igual o superior a la ratio dotacional existente en la ZOU correspondiente**, ratio que suele oscilar entre 4-10 m²s dot./100 m²t y que generalizadamente y salvo excepciones de suelo Urbano derivadas del desarrollo de antiguos sectores de Urbanizable, **será inferior al estándar normalizado establecido para el citado suelo Urbanizable**, estándar que varía entre los 35-45 m²s dot./100 m²t, según la legislación urbanística contemplada.

Obviamente, éste déficit dotacional se explica en las «malas prácticas» aplicadas durante toda la historia del urbanismo patrio ya comentadas en la cual se atribuían discrecionalmente los nuevos aprovechamientos asignados en función de razones morfológicas y funcionales, pero en ningún caso que yo conozca, se disponían las reservas Dotacionales de manera proporcionada a los nuevos aprovechamientos atribuidos, entre otras razones y sin duda como más importante, porque sorprendentemente la regulación legal relativa a la modalidad de determinar estas Dotaciones no se contemplaban en las leyes urbanísticas anteriores a la Ley de Suelo 8/2007, marco legislativo originario del TRLS/15.

Por lo tanto, a partir de la entrada en vigor de la regulación establecida para las Actuaciones de Dotación, **los nuevos planes de urbanismo**, de manera análoga a cómo se hace para los sectores de suelo Urbanizable y para las Unidades de Ejecución en el Urbano, **deberán identificar los incrementos de aprovechamiento** que atribuyan a parcelas ais-

ladas concretas con relación a los otorgados por el planeamiento anterior y, complementariamente, **deberán reservar los suelos Dotacionales que esos incrementos generan** terminándose así y de una vez por todas, con el «crecimiento con déficits» que la práctica tradicional aplicaba a la ordenación del suelo Urbano.

- b) Como segunda ventaja trascendental que aportan las Actuaciones de Dotación, es la que se deriva de la primera ya señalada.

La vinculación funcional existente entre las parcelas edificables que tienen atribuido un incremento de aprovechamiento y las parcelas Dotacionales que se derivan de ese incremento nos permite la **aplicación del principio de reparto de cargas y beneficios**, al fin al suelo Urbano. Consecuentemente, los propietarios de parcelas que dispongan de un excedente-incremento de aprovechamiento, para poder patrimonializarlo deberán asumir, previa o simultáneamente a la concesión de la licencia de obras, la cesión de la superficie de suelo dotacional que proporcionalmente le corresponda, así como el porcentaje público de plusvalías que también le corresponda en función del incremento de aprovechamiento atribuido.

Es decir, **este procedimiento permite acabar, al fin, con la aplicación de la expropiación con la finalidad de la obtención de los suelos dotacionales en el suelo Urbano**. A partir de ahora, éstos **se obtendrán por compensación de aprovechamiento urbanístico**, de manera análoga a como ocurre en las actuaciones integradas, estén localizadas en el suelo Urbano o en el Urbanizable. Ya iba siendo hora de terminar, de una vez por todas, con la práctica, al menos impropia, de seguir aplicando la obtención de los suelos dotacionales aislados (asunción de las cargas) a costa de los recursos públicos, mientras que los incrementos de aprovechamiento que las generan (los beneficios) se los apropiaban directamente los propietarios.

Por lo tanto, al fin se termina con la aplicación generalizada de la expropiación por imperio de la ley que tantos que-

brantos viene ocasionando en las haciendas locales. Sobre este tema, volveremos más adelante.

I.3. CONSIDERACIONES INICIALES RELATIVAS A LA CONSTITUCIÓN DE COMPLEJOS INMOBILIARIOS EN RÉGIMEN DE ACTUACIONES DE DOTACIÓN

Las regulaciones establecidas en el TRLS/15 para las instituciones instrumentales señaladas en los apartados anteriores relativas a los **Complejos Inmobiliarios y a las Actuaciones de Dotación** posibilitan la disposición aplicativa de ambas en un singular «**tándem instrumental**» que propicia el desarrollo de actuaciones de transformación urbanística concretas y especiales aplicables a una intervención inteligente, sostenible y eficaz en la ciudad consolidada a las que el citado «tándem» ofrece una respuesta solvente para los legítimos intereses privados y supone una explícita garantía de satisfacción de los prevalentes intereses públicos que o bien en la actualidad no pueden asegurarse con el nivel deseable que resulta de su aplicación, o bien sencillamente se quedan sin resolver.

Como concretas y especiales actuaciones de transformación urbanística localizadas en la ciudad consolidada que se conformarían como la base aplicativa y canónica del «tándem instrumental» señalado, podríamos identificar **dos grandes tipos de actuaciones**:

- a) Aquellas derivadas de la **necesidad de incrementar el aprovechamiento** atribuido por el planeamiento vigente a una o varias parcelas edificables, bien **para recuperar una mínima rentabilidad que posibilite la ejecución de las previsiones del planeamiento que se encontraban paralizadas por falta de viabilidad** económica de las mismas (justificada en los resultados de la preceptiva **Memoria de Viabilidad Económica**), o bien **por razones** de conveniencia política justificada en una modificación de su uso o de su tipología por razones **de demandas sociales apoyadas en el interés general** de la actuación, y
- b) Aquellas otras que parten de la aplicación de la modalidad compensatoria para **facilitar la obtención gratuita para la administración de parcelas calificadas por el planeamiento vigente como uso dotacional público en régimen de Actuaciones Aisladas**, evitándose, así, la aplicación de

la expropiación onerosa por imperio de la ley para su obtención, modalidad impropia a establecer en suelo Urbano en vez de aplicar el principio básico del sistema urbanístico español de reparto de cargas y beneficios (proceso de equidistribución).

Pasemos a analizarlas más en detalle.

II. ACTUACIONES DERIVADAS DEL INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO ATRIBUIDO A PARCELAS EDIFICABLES LOCALIZADAS EN LA CIUDAD CONSOLIDADA: RÉGIMEN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN «TÁNDEM» CON LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS

Con respecto a las Actuaciones de Dotación generalizadamente analizadas y señaladas en los anteriores apartados 1.2 y 1.3-a), son aquellas Actuaciones de Transformación Urbanística en las que bien por razón de la revisión global del planeamiento o bien por causa de una modificación puntual sobrevenida, se procediera a incrementar, por razones de interés general, el aprovechamiento vigente en una parcela o parcelas edificables concretas, lo que comporta, tal como se ha apuntado en el anterior Apartado 1.2, la aparición del deber de cesión del suelo dotacional y del correspondiente al porcentaje público de plusvalías cuantificados en función del incremento de aprovechamiento atribuido, quedando sometida la satisfacción de ese deber al régimen establecido en el articulado correspondiente de la legislación estatal para las Actuaciones de Dotación (artículo 7.1-b) y 18.2 del TRLS/15), así como en los concordantes de las legislaciones urbanísticas autonómicas.

Pues bien, en muchas ocasiones **los suelos dotacionales a ceder** a la administración generados por causa del incremento de aprovechamiento atribuido a una parcela concreta **pueden presentar la eventual dificultad de no encontrarse prevista su localización física** en el entorno de la parcela edificable que dispone del excedente de aprovechamiento que la ha generado (v.gr., en el supuesto de una sobrevenida modificación puntual de planeamiento que traiga causa de un cambio de usos y/o un aumento de edificabilidad a una parcela concreta), es decir, en la Zona de Ordenación Urbanística, ZOU, en la que se integra la parcela (en el ámbito es-

pacial homogéneo por usos y tipologías en terminología de la legislación estatal).

Por otro lado, la alternativa de remitir al propietario de la parcela edificable a la **obtención en el mercado privado** de un suelo que normalmente estará calificado como edificable por el planeamiento vigente para cedérselo posteriormente a la administración con la finalidad de que lo destine a uso Dotacional, **no resulta razonable ni viable**. Téngase en cuenta que el valor de mercado de ese suelo, que en muchos casos se encontrará edificado, imposibilitaría su adquisición por el demandante, lo que produciría la frustración de la actuación.

Tampoco cabría, en este supuesto, aplicar la alternativa de sustitución de la cesión del suelo dotacional por una **Compensación Económica de valor equivalente**, pues la administración no dispondría de suelo calificado como dotacional o destinado a la promoción de Vivienda Protegida, uso público preferencial para destinar el porcentaje público de plusvalías en el ámbito de la actuación (en la ZOU), por lo que **sería improcedente la aceptación de la Compensación sin suelo al que aplicarla**. Sería algo así como disponer una «exacción virtual o ficticia» sin base jurídica que la justificara. Sencillamente, en mi opinión, sería una disposición presuntamente ilegal.

Por tanto, los tradicionales instrumentos que nos ofrece la tradicional gestión urbanística no posibilitan el desarrollo, con el rigor jurídico preceptivo, de una actuación transformación urbanística que presenta un interés general y urbanístico que, en su caso, pudiera considerarse relevante desde el interés general.

Afortunadamente, la vigente **legislación estatal viene a resolver el problema** de manera brillante y con un gran contenido innovador en términos jurídico-urbanísticos.

En concreto, el **artículo 18.2-b) del TRLS/15** establece lo siguiente:

b). El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucra-

tiva, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal como prevé el artículo 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

Obviamente, la trascendencia de esta disposición se deduce de su mera enunciación y en la que podemos detectar **tres ventajas** esenciales:

- a) La primera, la ventaja concreta aplicativa a la resolución de las actuaciones de transformación urbanística señaladas que no disponían de instrumentos legales para su desarrollo y que, ahora, tienen la posibilidad de **satisfacer el deber de cesión de suelo dotacional por la cesión, bien de edificabilidad o bien de superficie construida** destinada a la dotación pública correspondiente, integrada en la propia edificación privada a ejecutar en la parcela en régimen de Complejo Inmobiliario de carácter urbanístico.
- b) La segunda ventaja aplicativa, en este caso genérica, es la que comporta la incorporación a la gestión urbanística tradicional de un **nuevo concepto de entender la satisfacción del deber de cesión de suelo dotacional**, que ya no se circunscribe exclusivamente a la cesión de una parcela de suelo para que la administración edifique el Equipamiento público que corresponda al uso al que estuviera destinado, sino que esa **cesión de suelo se puede sustituir por** otro tipo de cesión, la entrega «en especie», en este caso por **el Equipamiento ya construido**.
- c) La tercera y de trascendencia no menor, es la posibilidad de proceder a la **obtención del suelo destinado a uso dotacional** por el planeamiento que se hubiera establecido **en régimen de Actuación Aislada en el suelo Urbano** y que por causa de no adscribirse a una actuación de transformación urbanística (Actuación de Dotación o Unidad de Ejecución urbanizadora) su obtención sólo puede derivarse de la aplicación de la expropiación por imperio de la ley.

Pasemos a analizar estas ventajas más pormenorizadamente.

III. SUSTITUCIÓN DE LA CESIÓN DE SUELO DOTACIONAL POR LA ENTREGA DE UN EQUIPAMIENTO PÚBLICO CONSTRUIDO EN RÉGIMEN DE COMPLEJO INMOBILIARIO DE CARÁCTER URBANÍSTICO

III.1. DESCRIPCIÓN DEL MARCO APLICABLE

De lo expresado en el apartado anterior se deduce que la superficie de suelo dotacional que hasta ahora era la base referencial del deber, cesión que se cuantifica de manera justificada en función de los diversos Equipamientos que el Ayuntamiento prevea dentro del **estándar dotacional que todas las leyes autonómicas establecen detalladamente** (bien en una ratio de m^2 por cada $X m^2$, o bien, como un porcentaje de la superficie de la actuación) y cuya dimensión superficial se mantenía en el tiempo de manera casi inalterable, pierde esas características de «estaticidad temporal» y **pasa a sustituirse por la edificación del Equipamiento que estuviera previsto en esa parcela.**

A manera de ejemplo, el régimen jurídico de desarrollo de una superficie de 1.000 m^2 s destinados a la edificación de una Guardería Infantil (con una edificabilidad, por ejp. de 500 m^2 t) comportaba la entrega de esa superficie de suelo a la administración, libre de cargas, para que esta lo edificara cuando considerara oportuno. Pues bien, a partir de la entrada en vigor del artículo 18.2-b) del TRLS/15, la cesión de suelo de 1.000 m^2 s para el uso de Guardería se puede sustituir por la cesión de una construcción ya edificada de 500 m^2 t de Guardería Infantil. Es decir, **el deber de ceder suelo Dotacional** para construir una Guardería **se sustituye por el deber de ceder una edificación construida** para la Guardería. En palabras coloquiales, **«se cambia el suelo por el vuelo».**

No obstante, en este punto cabría preguntarse qué ocurre cuando el planeamiento prevé una determinada **superficie de suelo dotacional que se ve reducida tras su sustitución por la superficie edificada del Equipamiento** correspondiente: **¿sería procedente mantenerla o compensarla con otra superficie de suelo equivalente? La respuesta es claramente negativa**, y ello por dos razones jurídicas claras:

- a) **por la aplicación** de la regulación expresa establecida en el citado **artículo 18.2-b) del TRLS/15** que, como ya hemos

comentado, **«transmuta» el suelo dotacional por el vuelo del Equipamiento edificado.** La justificación es clara, si el destino real del suelo dotacional es la edificación del Equipamiento que corresponda, la edificación de éste satisface el destino de aquél, por lo que no tendría sentido mantener una superficie de suelo «ya sin destino final».

- b) por la aplicación del artículo 8.4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales** (RD 1372/1986, de 13 de julio) que regula la desafectación automática de los suelos demaniales con la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico o de los proyectos de obras y servicios.

Consecuentemente, no existe problema formal alguno en la sustitución «del suelo por el vuelo».

En síntesis, esta disposición que permite «transmutar» suelo dotacional destinado a un Equipamiento público por la superficie edificada del propio Equipamiento, comporta una **innovación procedimental extraordinaria en la gestión urbanística en la ciudad consolidada que facilita y agiliza positivamente los procesos de intervención en el suelo Urbano.**

No obstante, la legislación estatal no concreta la determinación del **coste de construcción del Equipamiento** que sustituya a la cesión de suelo, coste que, obviamente, deberá asumir el promotor-propietario de la actuación.

Obviamente, esta determinación le corresponde concretarla a las legislaciones autonómicas. No obstante, el principio del mantenimiento del equilibrio económico que debe presidir el desarrollo de cualesquiera actuaciones de transformación urbanística (como son las Actuaciones de Dotación) apoyado en el resultado de la formulación de la **preceptiva Memoria de Viabilidad Económica**, requiere y, por tanto ya establece que **el coste de edificación del Equipamiento, como mínimo, equivalga al valor económico del suelo dotacional (el justiprecio) al que sustituye** determinado en los términos establecidos en el artículo 37.1-a) del TRLS/15.

III.2. VALORACIÓN DE LA SUPERFICIE EDIFICADA DE EQUIPAMIENTO

De acuerdo al argumento expuesto, puede darse el caso, muy normal, **que el valor del suelo dotacional no alcance al total correspondiente al Coste de Contrata que comporta la edificación terminada del Equipamiento concreto.** Pues bien, en ese caso cabrían las siguientes **alternativas**:

- a) **Edificar una parte del Equipamiento** (estructura, cerramientos etc.) hasta alcanzar el importe del valor del suelo dotacional sobre la base de un proyecto arquitectónico formulado por la administración competente, conviniendo con ésta que el resto de la misma correrá con cargo a las arcas públicas,
- b) En el caso de que la legislación urbanística autonómica no estableciera índices máximos de edificabilidad atribuibles al suelo urbano o estableciera unos límites de aprovechamiento indisponibles, a manera de «techo máximo», aplicables al suelo Urbano, el planeamiento podrá disponer en la parcela edificable un **aprovechamiento adicional al inicial atribuible a la parcela objeto de la actuación**, siempre que se encuentre por debajo de los límites indisponibles señalados.

III.3. FINANCIACIÓN DE LA EDIFICACIÓN DEL EQUIPAMIENTO

Pues bien, hasta aquí el procedimiento establecido para poder obtener el suelo dotacional con cargo a la atribución de un aprovechamiento lucrativo de valor equivalente al justiprecio expropiatorio.

La consecuencia del procedimiento consiste en la **obtención de una parcela dotacional sin coste oneroso alguno** para la administración, determinándose que **una parte de la misma se destina a Equipamiento público dotada de una concreta edificabilidad no lucrativa para edificar el Equipamiento concreto, y en otra se dispone una edificabilidad lucrativa de valor equivalente a la parcela dotacional**, localizándose ambas edificabilidades y usos, el demanial y el privativo, en el subsuelo, en la rasante o en el vuelo, según se haya establecido en la **configuración edificatoria del Complejo Inmobiliario correspondiente.**

Pues bien, esta situación responde a la **segunda alternativa establecida en el artículo 18.2-b) del TRLS/15** con respecto a la **sustitución de la cesión del suelo dotacional «por la entrega de edificabilidad no lucrativa»**. Es decir, **esta alternativa no comporta la edificación del Equipamiento con cargo a la Actuación de Dotación**, pues el aprovechamiento al que el particular tiene derecho se limita exclusivamente al valor residual del suelo dotacional equivalente al justiprecio expropiatorio y, por tanto, no dispone de excedente alguno para destinarlo a la construcción del Equipamiento.

Sin embargo, **si la legislación autonómica posibilita la atribución a la parcela de un aprovechamiento que resultara superior al equivalente al valor del suelo dotacional**, tal como señalábamos en el anterior epígrafe 3.2-b), **ese aprovechamiento adicional debería destinarse a financiar la construcción del Equipamiento**, pues a la propiedad sólo le corresponde, como es preceptivo, el aprovechamiento de valor equivalente al justiprecio al que tiene derecho.

De esta forma se procede a satisfacer la **primera alternativa establecida en el artículo 18.2-b) del TRLS/15** con respecto a la **sustitución de la cesión del suelo Dotacional «por la entrega de superficie edificada no lucrativa»**.

Esta posibilidad de destinar un aprovechamiento adicional a la ejecución de las reservas dotacionales se encuentra recogida en algunas leyes autonómicas pero, en todo caso, nada legal impide, sino más bien al contrario, **destinar ese aprovechamiento adicional a financiar la edificación del Equipamiento**, no solo porque es una determinación básica ya regulada en la legislación estatal vigente, sino porque satisface explícitamente el ya reiterado principio de reparto de cargas y beneficios (la nueva carga sobrevenida de edificación del Equipamiento se compensaría con el aprovechamiento adicional atribuido), quedando asegurado y garantizado, de esta forma, el interés general establecido en el citado artículo 18.2-b) del TRLS/15 con carácter prevalente.

De hecho, **ese aprovechamiento le correspondería al Ayuntamiento con carácter fiduciario para su destino a la financiación del Equipamiento**, procediendo a recogerse esas determinaciones en la **Normas Urbanísticas que acompañan indisolublemente a la**

modificación del planeamiento que comporta la constitución del «tándem» Complejo Inmobiliario-Actuación de Dotación, conformada como una **determinación jurídico-urbanística que se integra en el carácter reglamentario que caracteriza al planeamiento urbanístico español.**

IV. OBTENCIÓN DE SUELOS DOTACIONALES MEDIANTE LA APLICACIÓN DEL «TÁNDEM» COMPLEJO INMOBILIARIO-ACTUACIÓN DE DOTACIÓN

IV.1. DESCRIPCIÓN DEL MARCO APLICABLE

Con respecto a las actuaciones señaladas en el anterior apartado 1.3-b), otra gran ventaja derivada de la aplicación del «tándem» Complejo Inmobiliario-Actuación de Dotación es su utilización como modalidad compensatoria para **obtener gratuitamente para la administración una parcela calificada por el planeamiento vigente como uso dotacional público en régimen de Actuación Aislada, evitándose, así, la aplicación de la expropiación onerosa por imperio de la ley**, modalidad impropia a establecer en suelo Urbano al no aplicar el principio básico del sistema urbanístico español de reparto de cargas y beneficios (proceso de equidistribución).

Debemos reconocer que, en la gran mayoría de los planes generales españoles, la mayor parte de las reservas del suelo previsto para dotaciones públicas calificadas en el suelo Urbano, se identifican como **Actuaciones Aisladas al no vincularse a Actuaciones de Dotación o adscribirse a Unidades de Ejecución**. En función de esa circunstancia jurídico-urbanística esos suelos dotacionales sólo disponen de la aplicación de la expropiación por imperio de la ley como método de su obtención para el dominio público, lo que implica la disposición de enormes recursos públicos para poder obtenerlos. De hecho y a manera de ejemplo, en Madrid los suelos dotacionales previstos en su Plan General como Actuaciones Aisladas estaban valorados en más de 3.000 millones de €, o en Valencia que se cuantificaban en más de 800 millones de €.

Pues bien, ¿tiene algún sentido la aplicación de una modalidad de obtención de suelo dotacional que comporta tan desproporcionada disposición de recursos públicos dentro del marco constituido por

el sistema urbanístico español? Con toda rotundidad debemos afirmar que no tiene ningún sentido, ni en términos jurídico-urbanísticos ni económico-financieros. Veámoslo.

IV.2. COMPENSACIÓN POR APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO VERSUS EXPROPIACIÓN POR IMPERIO DE LA LEY

Como ya hemos comentado reiteradamente a lo largo de este texto, el principio de reparto de cargas y beneficios «se inventó» allá en 1864, para que la administración obtuviera los suelos dotacionales de maneras gratuita a cambio de la entrega a los particulares de los derechos edificables que el planeamiento atribuía a los suelos que pretendía ordenar y desarrollar.

Es decir, en aquellos ámbitos espaciales de suelo a los que el planeamiento les atribuye un cierto aprovechamiento urbanístico, desde la entrada en vigor de la legislación estatal de suelo 8/2007 resulta obligado que aquellos suelos dotacionales destinados al dominio público que se encuentren incluidos dentro de ese ámbito podrán ser obtenidos por la administración sin que tengan que gastarse un € público, pues lo financia con la entrega de ese aprovechamiento a los titulares de suelo.

En otras palabras, la administración obtiene los suelos dotacionales abonando su coste «en especie», en «unidades de aprovechamiento», es decir, en uas, en vez de pagarlo «en metálico», en «unidades económicas», es decir, en €.

Es relevante señalar en este punto la regulación establecida en el **artículo 43.2 del TRLS/15, en la que se prevé que en suelo Urbano, el abono del justiprecio expropiatorio puede realizarse en aprovechamiento sin la aquiescencia de la propiedad** (como sí se requiere para el suelo Urbanizable).

En cualquier caso, esta singular modalidad de gestión, por cierto, extraña en el resto del mundo occidental, implica el explícito **«desplazamiento» de la expropiación en los procesos de gestión urbanística para la obtención de los suelos dotacionales en suelo Urbano al tenerse ya regulado y establecido un procedimiento específico basado en la compensación por aprovechamiento.**

Obviamente, este «desplazamiento» de la institución expropiatoria no resulta aplicable a aquellos suelos a los que el planeamiento no les atribuye aprovechamiento como son los **Rústicos o No Urbanizables**. En estos suelos, **al no existir posibilidad de obtener los suelos Dotacionales en ellos previstos mediante «el abono en uas»** (salvo convenios que posibiliten procedimientos de permutas singulares) **la administración deberá «abonarlos en €»**, es decir mediante la aplicación de la expropiación.

Pero en los suelos Urbanizables y Urbanos, en los que cada m²s tiene atribuido un aprovechamiento urbanístico concreto, la expropiación «está de más», pues el abono correspondiente a la obtención de los suelos Dotacionales se realiza «en uas y no en €».

Por lo tanto, la expropiación en el Urbano y Urbanizable sólo debería ser aplicada para los casos de tener que anticipar la obtención de algún suelo dotacional por causa de la eventual inactividad de los propietarios afectados, teniendo en cuenta que con la expropiación del suelo se acompaña la expropiación «del vuelo», lo que garantiza su refinanciación económica cuando se desarrolle la actuación, y ello sin perjuicio de la aplicación de la técnica paliativa de las «reservas de aprovechamiento» que permite su obtención sin coste económico alguno.

En resumen, espero que quede suficientemente demostrado la impropia situación aplicativa de la expropiación al suelo Urbano, tal como venía (y aún viene) sucediendo lamentablemente, y la **procedencia, conveniencia y necesidad de aplicar de una vez por todas, el paquete de técnicas instrumentales que la legislación urbanística nos ofrece para la obtención de las reservas de suelo Dotacional que el planeamiento tenga previstas en el suelo Urbano.**

Pues bien, ¿qué instrumentos jurídico-urbanísticos nos ofrece la legislación urbanística para obtener los suelos dotacionales en suelo Urbano mediante la aplicación de la modalidad de compensación en aprovechamiento? Cómo es conocido, se resumen en **tres disposiciones:**

- a) Mediante la **delimitación de Unidades de Ejecución** en régimen de Actuaciones Integradas (actuaciones de renova-

ción urbana en la jerga de la legislación estatal), procediendo a su desarrollo y ejecución aplicando la Reparcelación continua y sistemática.

- b) Mediante la **constitución de Actuaciones de Dotación** en régimen de Actuaciones Aisladas, procediendo a su desarrollo y ejecución aplicando la Reparcelación discontinua y voluntaria entre las parcelas edificables y las dotacionales a ellas vinculadas.
- c) Mediante la **constitución de Complejos Inmobiliarios** en régimen de Actuaciones Aisladas, procediendo a su desarrollo y ejecución aplicando la Reparcelación en régimen de propiedad horizontal en la propia edificación entre el uso dotacional público y el privativo atribuido.

Pues bien, sin perjuicio del régimen aplicable a las Unidades de Ejecución cuyo contenido y determinaciones sí son conocidas y aplicadas en la tradición urbanística española, la finalidad de este documento, tal como se constata en todos los apartados anteriores constituyentes del mismo, no es otra que explicar, lo más pedagógicamente posible las ventajas que ofrecen tanto las Actuaciones de Dotación, como los Complejos Inmobiliarios y, aún más, la actuación conjunta del «tándem» de ambos para **obtener los suelos dotacionales en situación de Actuaciones Aisladas** obviando la aplicación de la impropia expropiación, **así como y sobre todo para facilitar un desarrollo sostenible y equilibrado no solo para los siempre prevalentes intereses generales, sino para garantizar una rentabilidad razonable de los propietarios afectados en la gestión de la ciudad consolidada, desarrollo que por causa de un insuficiente conocimiento de sus contenidos, se viene aplicando, lamentablemente, de manera muy escasa en la práctica urbanística española.**

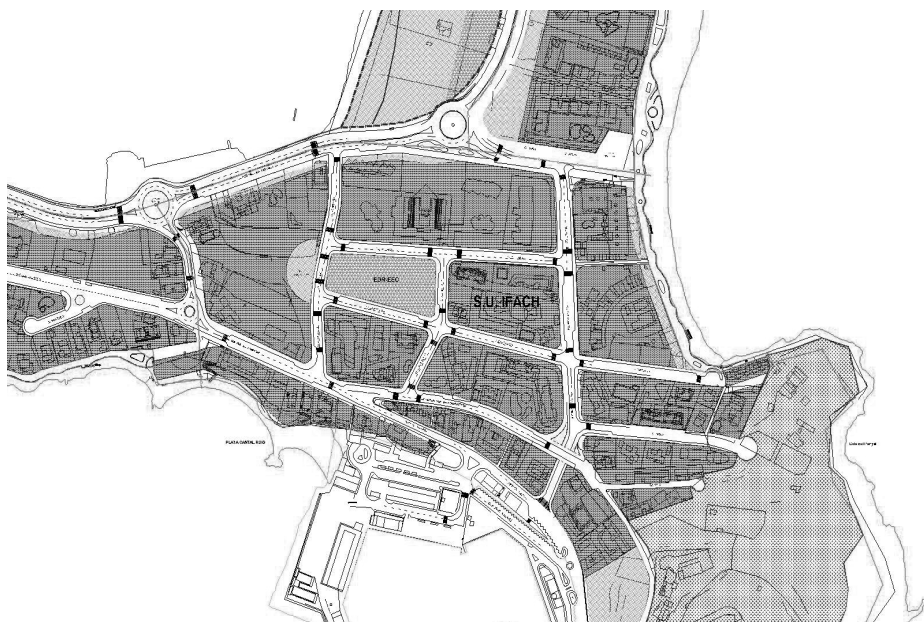
V. EJEMPLO PARADIGMÁTICO DE LA APLICACIÓN DEL «TÁNDEM» COMPLEJO INMOBILIARIO- ACTUACIÓN DE DOTACIÓN

Como ejemplo paradigmático extraído de la gestión urbanística que permita visualizar desde la práctica profesional extraída de la realidad todas las ventajas que puede comportar una actuación del «tándem» señalado entre un Complejo Inmobiliario y una Actua-

ción de Dotación, procede exponer la siguiente actuación de transformación urbanística en suelo Urbano.

V.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS SITUACIÓN PLANTEADA

Se trata de una parcela (en adelante «la Parcela») situada en el suelo Urbano urbanizado del Plan General de Ordenación Urbana vigente (en adelante PGOU) del Municipio «Costa de Mar» que dispone de las siguientes características y tiene atribuidos los siguientes parámetros urbanísticos:



Localización de la parcela.

FUENTE: PGOU Municipio «Costa de Mar».

- **Superficie y características físicas: 4.500 m²s**, vacante de edificación, de morfología sensiblemente rectangular, delimitada por cuatro calles totalmente urbanizadas y localizada en «segunda línea» de playa.
- **Clasificación urbanística: Suelo Urbano** urbanizado en régimen de **Actuación Aislada**.

- **Calificación urbanística:** Dotación pública destinada a **Equipamiento Social: Residencia de la Tercera Edad.**
- **Zona de Ordenación Urbanística:** **Zona de Uso Hotelero y Residencial** (Vivienda Plurifamiliar) **indistintamente en Edificación Abierta.**
- **Titularidad del suelo:** propiedad privada de «**PEPITA, S.A.**»



Fotografía aérea de la parcela en el entorno.

FUENTE: Google Earth.

Consecuentemente con los parámetros urbanísticos que tiene atribuidos la Parcela, su destino es pasar del dominio privado al público para que la administración pueda edificar la Residencia Social que tiene prevista en el PGOU.

V.2. ALTERNATIVAS EXISTENTES PARA OBTENER LA PARCELA POR LA ADMINISTRACIÓN

Las alternativas jurídico-urbanísticas que dispone el Ayuntamiento para **obtener para el dominio público el suelo** de la Parcela y, adicionalmente, satisfacer los legítimos derechos que corresponden a los titulares de la misma, procede señalar las **dos modalidades genéricas siguientes:**

- a) **obtención onerosa mediante la aplicación de la modalidad de expropiación forzosa** por imperio de la ley, calculando el justiprecio expropiatorio en los términos establecidos en la legislación estatal de suelo, o
- b) **obtención gratuita mediante la aplicación de una modalidad compensatoria en aprovechamiento.** Esta modalidad comporta la modificación puntual del PGOU constituyendo en la Parcela un **Complejo Inmobiliario en régimen de Actuación de Dotación**, integrado por la coexistencia del **Equipamiento afectado al dominio público** con la atribución de un **aprovechamiento lucrativo de dominio privado compatible con él, cuyo valor económico equivalga, como mínimo, al justiprecio expropiatorio de la Parcela.**

En este sentido, teniendo en cuenta que la ZOU en que se encuentra ubicada la Parcela está edificada mayoritariamente por Apartamentos y Viviendas Turísticas de Segunda Residencia y que, en consecuencia, presentan un efecto de estacionalidad en su ocupación indeseable, **el Ayuntamiento «Costa de Mar» ha optado por atribuir el uso Hotelero al aprovechamiento privativo con la finalidad de romper la estacionalidad.**

En otro orden de cosas, la actuación deberá asumir las **cargas y deberes urbanísticos que la atribución del nuevo aprovechamiento privativo comporta**, es decir, se debe complementar con la carga correspondiente a las nuevas dotaciones públicas derivadas de la atribución de este nuevo aprovechamiento privativo, constituyéndose toda la edificación público-privada en un concreto Complejo Inmobiliario en régimen de Actuación de Dotación en los términos establecidos en los **artículos 7.1-b) y 26.5 del TRLS/15 y en los concordantes de la legislación autonómica aplicable.**

En este punto procede señalar que **el deber de participación pública en las plusvalías no resulta aplicable al aprovechamiento atribuido cuyo valor económico equivalga al justiprecio de la Parcela**, pues, obviamente, ese aprovechamiento le corresponde en su completud a la propiedad de suelo expropiada, «PEPITA, S.A.»

En resumen, como conclusión de lo expuesto y considerando que la segunda opción se adecua con mayor rigor a las bases del Sistema Urbanístico Español y a las prescripciones del TRLS/15,

procede formular una propuesta de **Modificación del PGOU para la constitución de un Complejo Inmobiliario en régimen de Actuación de Dotación en la Parcela.**

V.3. DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO DE LA PARCELA

En primer lugar, procede determinar el justiprecio de expropiación de la Parcela.

Pues bien, en virtud de lo establecido en el **artículo 37.1 del TRLS/15**, la determinación del valor de expropiación para suelos Urbanizados no edificados, tal como resulta ser la Parcela que nos ocupa, comporta la realización de una tasación por el **Método Residual Estático** aplicado al aprovechamiento atribuido al suelo por el planeamiento.

En este sentido, el Método Residual Estático permite obtener el **Valor Unitario de Repercusión de Suelo, VRS**, a partir del valor de mercado del producto inmobiliario terminado aplicando la fórmula establecida en el **artículo 22.2 del vigente Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo** aprobado por Real Decreto 1.492/2011 (en adelante RVLS):

$$VRS = \frac{V_v}{K} - V_c$$

, donde:

- VRS: Valor de Repercusión del Suelo (€/m²t) del Uso Característico Hotelero.
- V_v: Valor en Venta de la Edificación del Uso Característico según Estudio de Mercado estadísticamente significativo (€/m²t).
- K: Coeficiente ponderador de Gastos Generales + Financieros + Gestión, Promoción y Beneficio Empresarial determinable en función de los usos, tipologías y dinámica inmobiliaria, que teniendo en cuenta las circunstancias del mercado inmobiliario y la localización concreta de la Parcela (en segunda línea de playa), se adopta para este caso el Coeficiente de

1,50 de los establecidos en la horquilla establecida en el citado artículo 22.2 del RVLS.

— Vc: Valor de la Construcción (€/m²t).

V.3.1. *Valor en venta, VV, y valor en repercusión de suelo, VRS, del uso hotelero en el entorno de la parcela*

- a) La determinación del Valor en Venta debe sustentarse en un **Estudio de Mercado aplicando la Metodología de Comparación.**

No obstante, es normal que para el uso Hotelero no existan ofertas de venta de este uso en las plataformas inmobiliarias al uso por causa de que **no existe un mercado suficiente de compra-venta de Hoteles.**

En consecuencia, para determinar el valor medio en venta de este uso se debe proceder a su **determinación por el método de explotación** (en función de los ingresos y gastos que proporciona la actividad económica hotelera), o lo que es más normal, acudir a **la Ponencia de Valores del Catastro de ese municipio y detectar la relación de los Precios de Venta del uso Hotelero con relación a los correspondientes al uso Residencial Plurifamiliar**, del cual no existe problema alguno para su obtención, dada la más que suficiente oferta que de este uso Residencial se publicitan en las Plataformas Inmobiliarias.

Pues bien, aplicando a este ejemplo el método de cálculo que se hubiere decidido, resulta un Valor de Venta, VV, medio del uso Hotelero de:

$$VV = 2.400,00 \text{ €/m}^2\text{t}$$

- b) Asimismo, procede determinar los **Valores de Construcción** correspondientes, que, en este ejemplo, entendiéndolos constituidos por buena calidad, alcanzan un valor de Ejecución Material de VC (PEM) = 750,00 €/m²t y un **Valor por Contrata de VC (PC)** = VC (PEM) × 1,20 = 750,00 €/m²t × 1,20 = **900,00 €/m²t.**

- c) De acuerdo a todo lo expuesto en los epígrafes anteriores y aplicando la fórmula establecida en el anterior epígrafe 5.3.1, **el Valor de Repercusión del Suelo Urbanizado, VRS**, correspondiente a la Parcela analizada, ya urbanizada, resulta ser:

$$\text{VRS} = 700,00 \text{ €} / \text{m}^2\text{t}$$

, que, como es sabido, **representa también el Valor de la Unidad de Aprovechamiento, VUA**, es decir:

$$\text{VUA} = 700 \text{ €/ua}$$

V.3.2. *Aprovechamiento urbanístico atribuible a la parcela para determinar su justiprecio expropiatorio*

Tal como se ha señalado en el anterior Apartado 5.1, la Parcela se encuentra integrada en la Zona de Ordenación de uso Hotelero-Residencial en el «Suelo Urbano» urbanizado del PGOU.

Pues bien, en esa Zona, «la edificabilidad media ponderada» en terminología estatal, a los efectos de determinar el «aprovechamiento virtual» a atribuir a la Parcela Dotacional (artículo 37.1-a) del TRLS/15) asciende a 1,50 m²t/m²s de Uso Hotelero-Residencial y al no determinarse la aplicación obligatoria de otros usos diferentes al Característico, **resulta coincidente la magnitud que mide el Aprovechamiento (uas) con la Edificabilidad (m²t)**, por lo que, se aplicarán estas últimas al presente ejemplo.

En consecuencia, el **Aprovechamiento que le corresponde a la Parcela** asciende a:

$$\text{AO} = 4.500,00 \text{ m}^2\text{s} \times 1,50 \text{ uas/m}^2\text{s} = \mathbf{6.750,00 \text{ uas de Uso Hotelero.}}$$

V.3.3. *Determinación del justiprecio expropiatorio*

De lo expuesto, se deduce que el **Justiprecio expropiatorio de la Parcela** actual que les correspondería a los propietarios calculado mediante la aplicación del Método Residual Estático (a los efectos de determinar la compensación derivada de la constitución del «tándem» Complejo Inmobiliario-Actuación de Dotación) asciende al siguiente importe:

$$\text{Justiprecio} = 6.750,00 \text{ m}^2\text{t} \times 700,00 \text{ €/m}^2\text{t} = \mathbf{4.725.000,00 \text{ €}}$$

V.4. CONSTITUCIÓN DE UN COMPLEJO INMOBILIARIO EN RÉGIMEN DE ACTUACIÓN DE DOTACIÓN. MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA

V.4.1. *Consideraciones generales previas*

Tal como ya se ha señalado, **el abono del justiprecio** correspondiente a la Parcela determinado **en términos económicos en 4.725.000,00 €**, puede ser sustituido por la atribución de **Aprovechamiento de valor equivalente, es decir, 6.750,00 m²t. de uso Hotelero constituido en un Complejo Inmobiliario** (artículo 26.5 del TRLS/15 y concordantes de la legislación autonómica) **conformado en régimen de una Actuación de Dotación** (artículos 7.1.b), 18.2 y 43.2 del TRLS/15 y concordantes de la legislación autonómica).

La disposición de esta institución **comporta dos consecuencias** fundamentales:

- 1^a) **la obtención por el Ayuntamiento del suelo de la Dotación correspondiente a una Actuación Aislada de manera no onerosa** mediante la aplicación del principio básico del Sistema Urbanístico Español que establece el procedimiento de **equidistribución mediante el reparto proporcional de Cargas y Beneficios** a través de la constitución de una Actuación de Dotación que comporte la atribución de un incremento de aprovechamiento lucrativo ex novo, correspondiéndole al propietario de la Parcela la parte del incremento del aprovechamiento de valor equivalente al justiprecio expropiatorio (según el Apartado 5 anterior), y
- 2^a) **la de reforzar la presencia real de las reservas de suelo Dotacional públicas** en la Zona, mejorando e **incrementando sustancialmente la cantidad y calidad socio-urbanística de las mismas, así como** en el caso de que la Actuación de Dotación comportase un incremento de valor del suelo de la Parcela con relación al aprovechamiento originario (como ocurre en este caso), el deber de garantizar el aprovechamiento público adicional en el **porcentaje de participación pública en las plusvalías que el incremento de valor en dicha actuación pueda generar que, en todo caso, se destinaría a la ejecución del Equipamiento contemplado en el Complejo Inmobiliario.**

Finalmente procede señalar que la constitución de una Actuación de Dotación comporta la obligación de formular la denominada **Memoria de Viabilidad Económica** establecida en el artículo 22.5 del TRLS/15 y concordantes de la legislación autonómica, documento jurídico-económico trascendental que además de **desvelar y poner de manifiesto, pública y transparentemente las plusvalías que la actuación puede generar**, conlleva la realización de un **análisis de rentabilidad económica** que permita vislumbrar el binomio coste-beneficio derivado de la propuesta de Actuación de Dotación, no solo de manera colateral y lógica para la Administración actuante, sino en concreto, para la propiedad de la Parcela¹.

Pasemos, entonces, a la determinación de todas las variables económicas y jurídico-urbanísticas que constituyen el contenido básico de la Memoria de Viabilidad para la formulación de esta Propuesta de Modificación de Plan General.

V.4.2. *Parámetros correspondientes a la edificabilidad y aprovechamiento atribuidos a la actuación de dotación*

Tal como se apuntaba en el anterior epígrafe 3.2-b), las leyes autonómicas o bien no establecen **límites indisponibles de edificabilidad aplicables al Suelo Urbano**, o bien establecen un «techo» máximo para acotar la discrecionalidad del planeamiento. Pues bien, **en este ejemplo** consideraremos que la legislación aplicable establece que **para la constitución de Actuaciones de Dotación se puede incrementar en un 50% el Índice de Edificabilidad Neto en parcela establecido en la ZOU correspondiente**.

Consecuentemente, **la Actuación de Dotación** que se propone en este ejemplo determina una **Edificabilidad máxima, EM**, atribuida a la misma de:

$$EM = 4.500 \text{ m}^2\text{s} \times 1,50 \text{ m}^2\text{t/m}^2\text{d}\text{s} \times 1,5 = 10.125,00 \text{ m}^2\text{t}$$

¹ Para mayor conocimiento del significado y contenido de las Actuaciones de Dotación y de los Complejos Inmobiliarios se recomiendan las siguientes publicaciones: «Modelos de Gestión en Suelo Urbano» escrito por Gerardo Roger Fernández y editado por Wolters Kluwer en 2017, y «Comentarios a la Ley de Suelo» escrito por Luciano Parejo y Gerardo Roger Fernández, editado por Tirant lo Blanch en 2014.

, lo que comporta un **incremento de aprovechamiento adicional, AD, sobre el correspondiente al justiprecio de la Parcela de:**

$$AD = 10.125,00 \text{ m}^2t - 6.750,00 \text{ m}^2t = 3.375,00 \text{ m}^2t$$

, aprovechamiento que tal como se desarrolla en el anterior apartado 3.3, **le corresponde al Ayuntamiento con carácter fiduciario con destino a la construcción del Equipamiento.**

V.4.3. *Reserva de suelo dotacional derivada del aprovechamiento adicional del uso hotelero*

De acuerdo a lo señalado en el anterior epígrafe 1.2.3-a), la reserva de suelo Dotacional que genera el aprovechamiento lucrativo de uso Hotelero que se atribuye a la Actuación no deberá ser inferior a la Ratio Dotacional existente en la ZOU en que se localiza la Parcela.

Pues bien, tras realizar un análisis de la ZOU, para este ejemplo se identifica una Ratio Dotacional que asciende a 12 m²sDot/100 m²t, que, aplicado a este caso, la reserva de suelo Dotacional, SD, asciende a:

$$SD = 1.215,00 \text{ m}^2s.$$

, superficie de **suelo Dotacional que se sumará a los 4.500,00 m²s del uso Dotacional** originarios correspondientes a la Parcela, lo que comporta la entrega a la Administración de una **Superficie Total Dotacional, SDT, que asciende a:**

$$SDT = 5.715,00 \text{ m}^2s \text{ de suelo Dotacional.}$$

V.5. EXCEDENTE ECONÓMICO GENERADO EN ESTE COMPLEJO INMOBILIARIO-ACTUACIÓN DE DOTACIÓN

En otro orden de cosas, el desarrollo de **la Actuación de Dotación comporta** la generación para el Ayuntamiento de un **Excedente Económico Objetivo (EEO)** derivado de la diferencia entre el **Valor Objetivo total de la Actuación** y el **Justiprecio Expropiatorio** que legalmente le correspondería a la propiedad que resulta ser:

$$\text{EEO} = (10.125,00 \text{ m}^2\text{-ua} \times 700 \text{ €/m}^2\text{-ua}) - 4.725.000,00 \text{ €} = \mathbf{2.362.500,00 \text{ €}}.$$

En este sentido, teniendo en cuenta que se cumplen los requisitos establecidos en el **artículo 18.b) del TRLS/15 y en el epígrafe 3.3 anterior**, procede aplicar este excedente a ejecutar las superficies construidas sustitutivas de los **suelos Dotacionales públicos previstos en este Complejo Inmobiliario**.

En este sentido, sobre la base de un **prediseño de constitución del Complejo Inmobiliario que se expone en el Apartado siguiente, el Ayuntamiento adoptó** la decisión que la sustitución de la cesión de suelo Dotacional se realizaría en la **construcción no sólo del Equipamiento, sino en la de una planta de Aparcamiento y la urbanización de una Plaza pública** cuyo Coste de Ejecución por Contrata equivaliera al valor del Excedente Económico Objetivo señalado

V.6. CONSTITUCIÓN DEL COMPLEJO INMOBILIARIO

V.6.1. *Descripción general del complejo inmobiliario*

El Complejo Inmobiliario que el Ayuntamiento ha adoptado para esta Modificación se **integra tanto por el Equipamiento** correspondiente a los **5.715,00 m²s totales de uso Dotacional demanial**, incluida la posibilidad de destinar una parte a **una Plaza pública**, como **por el uso de dominio privado Hotelero** correspondiente al **incremento total de aprovechamiento privativo atribuido de 10.125,00 m²t**.

Finalmente, se completará el Complejo con la **previsión de Aparcamientos de dominio privado** (los reglamentariamente correspondientes a la edificabilidad Hotelera) a localizar en la segunda Planta de Sótano, **y una oferta de Aparcamientos de Dominio Público** derivados no sólo de las edificaciones Dotacionales de la Actuación, sino como Aparcamientos públicos de Rotación para satisfacer la demanda social de acceso a la Playa y a los servicios de Costa, a localizar en la primera planta de Sótano.

V.6.2. Configuración volumétrica del complejo inmobiliario

A continuación, se describe la disposición volumétrica del **Complejo Inmobiliario en su distribución por plantas edificadas**:

A) PLANTAS DE SÓTANO.

- a) **PRIMER SÓTANO** (4.500,00 m²s y m²t.): **Aparcamiento Público** con capacidad para **204 plazas** (4.500,00 m²s / 22 m²s / plaza de Parking).
- b) **SEGUNDO SÓTANO: Aparcamiento Privado Hotel** (S = 2.525,00 m²s, mínima, para **101 plazas** (10.125,00 m²t / 100 m²t / plaza).

B) PLANTA BAJA.

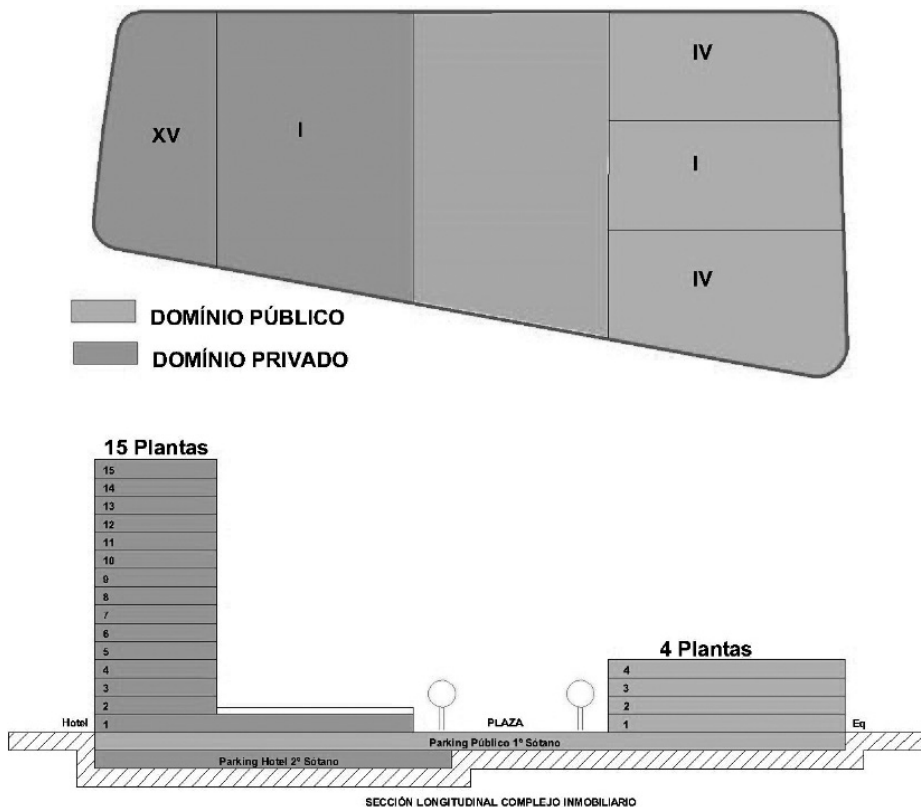
Planta Baja con 4.500,00 m²s destinada a los **tres Usos, públicos y privados** siguientes:

- a) **Plaza Pública** de 1.000,00 m²s, localizado en posición central de la Parcela,
- b) **Solar de 1.750,00 m²s**, destinado a **Equipamiento público**, y
- c) **Solar de 1.750,00 m²s** destinado a **uso Hotelero**.

C) PLANTAS ALTAS.

- a) **En el solar de 1.750,00 m²s** destinado a **Uso Hotelero**, se dispone una **Planta Baja de 1.750,00 m²t y 8.375,00 m²t** (10.125,00 m²t – 1.750,00 m²t) distribuidos en **14 Plantas Altas**, con una superficie por planta 598,21 m²t/pta. (167 habitaciones aprox.).
- b) **En el solar de 1.750,00 m²s** destinado a **Equipamiento público**, si descontamos la superficie correspondiente a la Plaza (1.000,00 m²s) de la Superficie Total Dotacional reservada (5.715,00 m²s), **la superficie del suelo Dotacional destinada a Equipamiento asciende a 4.715,00 m²sm²s** y si adoptamos como **Índice de Edificabilidad medio y razonable** para este tipo de Equipamientos el de **1,00 m²t/m²s**, la superficie edificable para el mismo ascendería a **4.715,00 m²t**. De acuerdo a ello, se podrán elevar **3 Plantas sobre la Baja (4 Plantas en total)**, con capacidad para construir (ocupando un 56,47 % de la parcela) **988,33 m²t/planta** (2.965,00 m²t. = 4.715,00 m²t – 1.750,00 m²t).

Total Sup. = 4.500,00 m²s
 Sup. Parcela Hotelera = 1.750,00 m²s PLAZA 1.000,00 m²s Sup. Equipamiento 1.750,00 m²s



Esquema de la planta baja y sección longitudinal del complejo inmobiliario.

FUENTE: Elaboración Propia.

V.7. APLICACIÓN DEL EXCEDENTE ECONÓMICO A LA FINANCIACIÓN DEL APARCAMIENTO, DE LA PLAZA Y DEL EQUIPAMIENTO PÚBLICO

El desarrollo de **la presente Actuación de Dotación genera un excedente económico a favor del Ayuntamiento de 2.362.500,00 €**, recurso que procede aplicarlo a la financiación (hasta donde alcance) de los tres usos Dotacionales públicos derivados de la Actuación de Dotación y del Complejo Inmobiliario.

Obviamente, **el excedente económico obtenido no llega a cubrir los costes de ejecución de los tres usos Dotacionales señalados**, por lo que procede establecer una estrategia económi-

co-financiera concreta para poder llevar a cabo la ejecución de los mismos.

Como **estrategia plausible**, se proponen como razonable la adopción de las siguientes medidas:

- 1ª) La **ejecución total del Aparcamiento Público** ubicado en el primer Sótano. Considerando que la construcción de este Aparcamiento está comprendido entre la Planta Baja y el Aparcamiento Privado que se ubica bajo ella (4.500,00 m²t), puede estimarse un coste de contrata de **300 €/m²t**, lo que implica un coste estimado para la construcción de este Aparcamiento Público de **1.350.000,00 €**.
- 2ª) La ejecución de la **Plaza** (1.000,00 m²s de superficie). Considerando un valor medio de **65 €/m²s**, el Coste de la Plaza ascendería a **65.000 €**.
- 3ª) El **resto del excedente económico** que alcanza **947.500,00 €** se destinaría a la ejecución parcial de los **4.715,00 m²t del Equipamiento Público**, lo que comportaría un coste unitario medio de **200,95 €/m²t**, **cantidad insuficiente para ejecutar el Equipamiento completo**.



Imagen de la propuesta de complejo inmobiliario.

FUENTE: Google Earth y Elaboración Propia.

Como alternativa plausible, si consideramos un Coste medio de Contrata de un Equipamiento con calidades medias que alcance los 1.000,00 €/m²t, cabría **construir un Equipamiento completo** constituido por un Edificio autónomo dotado de una **superficie edificada de 947,50 m²t, difiriendo la construcción de un segundo Edificio autónomo** que asuma los 3.767,50 m²t restantes a fases posteriores y con cargo de la Administración o en régimen de explotación público-privada.

En cualquier caso, será el Ayuntamiento quien decidirá la opción final a adoptar en el momento procedimental oportuno.

VI. CONCLUSIÓN FINAL

De todo lo expuesto a lo largo de este Documento quedan expuestas con meridiana claridad las relevantes **ventajas que para la Administración pública y para el interés general, compaginado con el legítimo interés de los particulares**, supone la constitución y desarrollo del «tándem» **Complejo Inmobiliario-Actuación de Dotación** aplicado a la gestión en la ciudad consolidada.

No obstante, a pesar de todas las ventajas señaladas en este texto, esta técnica instrumental presenta un sorprendente hándicap de enorme trascendencia con relación a su aplicación práctica: el insuficiente conocimiento sobre su contenido y determinaciones jurídico-urbanísticas que manifiestan una parte de los operadores urbanos de nuestro país. Seguramente el que su disposición regulatoria se contemplara innovadoramente en la Ley de Suelo 8/2007, cuya entrada en vigor coincidió con la explosión de la burbuja y la aparición de la grave crisis inmobiliaria que prácticamente paralizó el sector inmobiliario y de la que aún no hemos salido, podrían explicar esta insatisfactoria situación.

Esperemos que este documento, junto a otros análogos, coadyuven a su divulgación y a fomentar su práctica aplicativa. Que así sea.

VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- «Comentarios a la Ley de Suelo», escrito por Luciano Parejo Alfonso y Gerardo Roger Fernández, con Prólogo de Marcos Vaquer Caballería, editado por Tirant lo Blanch en 2014.
- «Para Comprender el Urbanismo Español (de una vez por todas)», escrito por Gerardo Roger Fernández, editado por IUSTEL en 2017.
- «Los Complejos Inmobiliarios», escrito por José Ángel de Diego Aguado, editado por RDU Ediciones, en 2018.
- «Modelos de Gestión en Suelo Urbano», escrito por Gerardo Roger Fernández, editado por Wolters Kluwer en 2019.

CONSULTE NUESTRA PÁGINA WEB PARA INFORMARSE
SOBRE TODA NUESTRA OFERTA FORMATIVA



www.rdu.es



 **Síguenos en twitter (@Revista_rdu)**