

TERCERAS JORNADAS SOBRE LEGISLACIÓN URBANÍSTICA.

BARCELONA, 30 y 31 de MARZO de 2017.

Instrumentos Jurídicos para el Urbanismo Post-Crisis Inmobiliaria: (In) Viabilidad del Planeamiento e Instrumentos de Actuación frente a la Herencia Territorial.

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

CAPÍTULO 1.- MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA. Pág. 3

CAPÍTULO 2.- LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN..... Pág. 8

CAPÍTULO 3.- LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS. Pág. 13

CAPÍTULO 4.- LOS PROCESOS DE EDIFICACIÓN Y REHABILITACIÓN SUSTITUTORIA CONCERTADA. Pág. 21

CAPÍTULO 5.- INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA. Pág. 32

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

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 (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 y nada impide que se puedan recoger en las Normas Urbanísticas de los Planes Generales, dado su carácter reglamentario.

Pues bien, de acuerdo a lo señalado, se disponen ya cinco Instrumentos innovadores y de interés para la gestión en la Ciudad Consolidada como nuevas oportunidades de actuación urbana paliativas de la actual paralización del sector.

En concreto, son: las Memorias de Viabilidad Económica, las Actuaciones de Dotación, los Complejos Inmobiliarios, las Actuaciones de Edificación/Rehabilitación Concertadas y los Informes de Sostenibilidad Económica.

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

CAPÍTULO 1. MEMORIA DE VIABILIDAD ECONÓMICA.

Memoria de Viabilidad Económica: Ejemplo de Aplicación.

La regulación de la Memoria de Viabilidad Económica viene establecida, con carácter básico y, por lo tanto, de obligado cumplimiento en todas las Comunidades Autónomas, en el artículo 22-5 del TRLS/15

1.- INTRODUCCIÓN GENERAL.

1.1.- Introducción al Análisis de la Memoria de Viabilidad.

Se procede a explicar en este Apartado la metodología básica para determinar la viabilidad económica de cualquier actuación de **Rehabilitación edificatoria**, como también de actuaciones urbanizadoras, sean éstas de **Regeneración o de Renovación Urbana** (Unidad de Ejecución en Suelo Urbano), así como si se trata de una actuación **de Nueva Urbanización** (Sector de Urbanizable) o de una **Actuación de Dotación en Urbano**.

Se trata, por tanto, de analizar la viabilidad económica de cualquier operación inmobiliaria que modifica el estatus originario en que se encuentra el suelo o la edificación que se pretende promover.

En cualquier caso, como en cualquier otra actividad económica, en la producción de un determinado bien para que su proceso sea viable económicamente, deberá cumplir la regla general de que los Ingresos derivados de la venta del producto resulten ser superiores a los Costes de producción. Es decir:

Ingresos > Costes

En este sentido, para el caso concreto de Actuaciones Urbanizadoras, la Viabilidad de la Actuación se cumplirá cuando los Ingresos por la venta de los solares sean superiores a los Costes de producción necesarios para su obtención.

Procede, por tanto, determinar el contenido de sendas variables económicas.

1.2.- Identificación de Ingresos y Costes de una Actuación Urbanizadora.

Ingresos: Los Ingresos correspondientes a una Actuación Urbanizadora son los procedentes de la enajenación de los solares resultantes de la ejecución de las obras de urbanización.

En este sentido, el Valor en Venta de los solares vendrá determinado bien por el mercado inmobiliario (Estudio de Mercado) para los productos de renta libre (Viviendas libres, Oficinas, Comercios etc.), o bien por el precio tasado administrativamente, por ejemplo, en el caso de las Viviendas de Protección Pública (VPP).

Costes: Las Legislaciones urbanísticas identifican aquellos factores que conforman los *Costes de Producción necesarios para la generación del Suelo Urbanizado que deberán ser asumidos por los propietarios de la Actuación en aplicación del principio básico del Sistema Urbanístico Español de Reparto de Cargas y Beneficios*. Normalmente suelen incluir los siguientes:

- **Costes derivados de la ejecución de la Obra Urbanizadora**: viario, saneamiento, instalaciones, ajardinamiento, etc.

Su cuantificación se determinará con exactitud con la elaboración del Proyecto de Urbanización o, estimativamente, por métodos simplificados de contrastada fiabilidad (por ejp., el de Módulo de Superficie de Vial –M.S.V.- del INCASOL de la Generalitat Catalana).

- **Gastos técnicos y jurídicos** (Honorarios profesionales, Tasas, etc.) y **Gastos de Promoción y Gestión, incluyendo los Financieros y el Beneficio Empresarial del Promotor-Urbanizador**, en el caso de la regulación de este operador por la legislación autonómica.

Como cuantificación agregada de estos Gastos, para realizar análisis económicos normales suele utilizarse el coeficiente 1,40 de la Normativa Catastral (la Norma 16 del Real Decreto 1.020/1993) establece que el precio del producto resulta de incrementar un 40% el conjunto de componentes de su producción:

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

- **Indemnizaciones** derivadas de la supresión de Usos y Actividades preexistentes, lícitamente realizadas, **que resulten incompatibles con la nueva Ordenación.**
- **Los Gastos de Conservación** de las obras de urbanización **hasta la recepción** de las mismas por el Ayuntamiento.

1.3.- Determinación de la Viabilidad Económica.

Una vez cuantificados los Costes de Producción y conocido el Valor en Venta de los solares resultantes, la Actuación Urbanizadora será viable si se producen las siguientes condiciones: si cumpliéndose las previsiones del Planeamiento (compromiso firme del desarrollo de la Actuación mediante su urbanización en plazo, implantación de los usos establecidos, satisfacción de los deberes legales de cesión de suelo dotacional y participación pública en las plusvalías), que son los parámetros que definen el interés general de la Actuación y, en consecuencia, el interés legítimo de la Administración actuante y satisfaciéndose el Beneficio Empresarial que el Promotor de la Actuación haya previsto (que según el artículo 22.3 del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo aprobado por RDL 1492/2011 (en adelante RV) podría cuantificarse en la aplicación de la suma de la Tasa Libre de Riesgo y la Prima de Riesgo a las costes de producción), bien en el procedimiento concurrencial para el caso de selección competitiva de Agente Urbanizador, bien el fijado en los Estatutos y Bases en el caso del Sistema de Compensación, se conforma en una Actuación capaz de generar un excedente suficiente para retribuir al propietario de los terrenos, una vez satisfechas las cargas y deberes legales que conlleva (cesión de suelos urbanizados para infraestructuras y dotaciones y para materializar el % de aprovechamiento público correspondiente). Es decir:

Ingresos por Venta Solares – Costes de Producción = Valor Suelo Originario.

, que no otra cosa es que la fórmula-esquema clásicos de la **Metodología Residual**.

De la ecuación anterior se deduce que **la Viabilidad Económica viene determinada por la comparación entre el Valor del suelo resultante en las dos situaciones de valoración: en la originaria y en la final propuesta.**

En este sentido, el **Valor del Suelo Originario** puede partir de dos situaciones básicas: el derivado de **una Actuación de Nueva Urbanización**, es decir, del paso de un suelo Rústico en origen a un nuevo suelo Urbanizado, y el que trae causa de la **Modificación Puntual de un**

ámbito concreto, ya urbanizado, al que se incrementa el aprovechamiento preexistente con la finalidad de mejorar su rentabilidad económica, aplicable tanto a una parcela concreta en suelo Urbano **-Actuación de Dotación-** o a una **Unidad de Ejecución** delimitada en el Urbano.

Para el primer caso, normalmente se entiende como valor mínimo del suelo, el “inicial-primario” correspondiente al suelo Rústico-No Urbanizable, más un margen de beneficio razonable. En este sentido, **podría estimarse como tal valor mínimo el correspondiente al valor de Expropiación del Suelo Rural sometido a una Actuación de Transformación Urbanística** (valor del Rural corregido con el factor de localización más la Facultad de Participar, según se establece en el artículo 28 del RV).

Para el segundo caso, el valor mínimo del suelo que le correspondería a la propiedad afectada como beneficio derivado del desarrollo de la Actuación sería el correspondiente a **un diferencial razonable determinado por un porcentaje adicional sobre los Costes de Producción** que análogamente a la situación general ya señalada, podría estimarse en la suma de la **Tasa Libre de Riesgo y la Prima de Riesgo** aplicada a los Costes de Producción, tal como se definen en el artículo 22.3 del RV.

2.- DEFINICIÓN DE LAS CUOTAS DE URBANIZACIÓN Y DEL PORCENTAJE DE PERMUTA DE VALOR EQUIVALENTE EN UNA ACTUACIÓN URBANIZADORA.

La Actuación Urbanizadora siempre será desarrollada por un Promotor concreto constituido, bien por la propiedad mayoritaria (Junta de Compensación), bien por un Urbanizador seleccionado en pública concurrencia, o bien por la Administración en aplicación del Sistema de Cooperación. En cualquier caso, sobre la base del principio esencial del Sistema Urbanístico Español de Reparto de Cargas y Beneficios, los Costes de Producción deben ser asumidos por todos los propietarios afectados, ya que éstos resultan ser los beneficiarios finales de los solares resultantes.

En consecuencia, en el caso de Promotor seleccionado en concurrencia, el Urbanizador (y en el resto de modalidades con promotor no seleccionado en concurrencia, si así se acuerda) deberá asumir la gestión de la Actuación Urbanizadora, **financiándose la ejecución** de la misma según **dos modalidades “puras”**:

1. **en metálico** mediante la aplicación de cuotas de urbanización abonadas por los propietarios de los terrenos edificables resultantes de la Actuación Urbanizadora o
2. asumiendo la totalidad de los Costes de Producción en la medida en que le sean compensados por los propietarios del suelo **mediante retribución en terrenos edificables** (parcelas urbanizadas) de valor equivalente a los costes.

Así, los propietarios que opten por abonar en metálico su cuota parte de los Costes de Producción, para obtener las parcelas edificables finales que se les asignen en el Proyecto de Reparcelación, deberán pagar al Urbanizador **las Cuotas de Urbanización (Q, en €/ua.)** que les correspondan y cuya cuantía deberá determinarse en proporción al Aprovechamiento Urbanístico (unidades de aprovechamiento -Uas-) que el Plan les hubiera atribuido, es decir, según la siguiente fórmula:

$Q (\text{€/Ua}) \equiv \text{Costes de Producción (€)}/\text{Aprovechamiento Subjetivo (Uas)}$.

Por otra parte, en la segunda modalidad, aquellos propietarios que realicen el pago mediante la cesión al Urbanizador de parcelas urbanizadas para materializar el Aprovechamiento Urbanístico de valor equivalente a los Costes, recibirán al final del proceso urbanizador (mediante el Proyecto de Reparcelación voluntario o forzoso, según especifique la legislación autonómica), menor superficie de solares edificables.

La determinación del **porcentaje de Aprovechamiento** que percibirá el Urbanizador, en esta modalidad de financiación, se realiza de acuerdo a la siguiente fórmula:

$R (\text{tanto por uno}) = \text{Costes de Producción (€)} / \text{Valor de los Solares resultantes pertenecientes a los propietarios (€)}$.

Para la correcta determinación de las cuantías en ambas modalidades de financiación, deberán tenerse en cuenta las **posibles diferencias de Valores de Repercusión de los suelos correspondientes a los distintos productos inmobiliarios (Usos Pormenorizados) y proceder a una homogeneización** de dichos valores mediante la definición de los correspondientes **Coefficientes de Ponderación**. En este sentido, sin perjuicio de los genéricos que el Plan General hubiera establecido en su día (y que exclusiva y lógicamente deberán utilizarse como referente porcentual para el caso de la existencia de excedentes o déficits de aprovechamiento), los Coeficientes de Ponderación-Homogeneización **deberán actualizarse en**

la fase de ejecución del mismo en función de los Valores de Mercado de ese momento (en el momento de la ejecución se abona con € de “ese momento” y deben de recibirse los beneficios a valor de “ese momento”), siendo lo más adecuado, actualizarlos en la formulación del Proyecto de Reparcelación¹.

CAPÍTULO 2. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN (artículo 7.1-b) del TRLS/15).

2.1.- 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 edificables²**

En concreto, las Actuaciones de Dotación 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 ciudadanos adicionales generados por las nuevas edificabilidades atribuidas, y que

¹ NOTA.- Para un mayor conocimiento de este tema, ver: “Guía Básica para el Análisis de Viabilidad Económica de las Actuaciones Urbanísticas” de Gerardo Roger Fernández, Blanca Marín y Pablo Fernández, publicado por el Colegio de Arquitectos de Valencia (en 2003) –Tfno.- 96.351.84.89 y “Gestionar la Ciudad Consolidada” de Gerardo Roger Fernández, editado por Tirant lo Blanch, en el año 2014.

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

deberán dimensionarse en proporción al incremento de aprovechamiento atribuido sobre el otorgado por el planeamiento anterior, Carga que debe ser levantada previamente a la patrimonialización del aprovechamiento adicional otorgado.

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

2.2.- 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)** delimitada en virtud de la homogeneidad de tipologías y usos presentes en el ámbito en que se ubiquen dichas parcelas.

2.2.1.- Cálculo de la Reserva Dotacional.

Obviamente, la cuantificación de la superficie Dotacional no podrá ser única para todas estas Actuaciones, pues dependerá de las circunstancias propias de cada Área.

Lo más racional es el procedimiento utilizado por diversas legislaciones autonómicas, consistente en la determinación de una ratio dotacional que mejore la “Media Dotacional” existente en el Área concreta y que tenga, como límite máximo el estándar del Urbanizable y todo ello justificándose en la Memoria de Viabilidad Económica.

- Corresponde, por tanto, determinar, en primer lugar, la “**Media Dotacional**” (**MD**) de reserva dotacional en cada AH, de acuerdo a la siguiente fórmula:

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

Siendo RD y EG:

- RD: la superficie total de las Dotaciones públicas (sin considerar viario) existente y previstas por el Plan vigente en la AH. Obviamente, a la superficie de las Dotaciones Locales, habría que añadir la correspondiente a los Generales cuando la actuación fuera de uso residencial.
- 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 decidir qué incremento de Reserva Dotacional se aplicaría como “mejora” (MD)* y, ello, en función del resultado de la Memoria de Viabilidad Económica. 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

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

2.2.2.- 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).

– Mediante **Compensación Económica** de valor equivalente a los suelos Dotacionales (artículos 55-3-a) y 139-2 de la LOUA) 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 ≡ Edificabilidad Media del AH (m²t/m²s del uso mayoritario).

E_i ≡ Edificabilidad atribuida a cada parcela "i" del AH (m²t/m²s).

S_i ≡ Superficie de cada Parcela "i" integrada en el AH (m²s).

VRS_i ≡ Valor Repercusión del Suelo correspondiente al uso atribuido a cada Parcela "i" (€/m²t).

VRS_r ≡ Valor Repercusión del Suelo correspondiente al Uso Mayoritario (Característico) del AH (normalmente, el de mayor edificabilidad) (€/m²t).

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

Por lo tanto, el Valor de la Compensación ascendería a

CE (€) ≡ C_{pi} (m²s) x EMP (m²t/m²s) x VRS (€/m²t).

b) Mediante **Complejo Inmobiliario**, tal como comentamos en el Capítulo 3 siguiente y se regula concretamente en el artículo 26.5 del TRLS/15

2.3. Determinación del % Plusvalías Públicas.

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

2.3.1.- Cálculo de la Cuota.

Deberá determinarse el % público municipal que le corresponde de cada parcela concreta (consideremos, en este caso el Plan le ha atribuido el 10%):

El % sería:

PPV \equiv 10% sobre Inc. Pi (m²t).

2.3.2.- 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)

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

, 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 (€) \equiv E.VPP (m²t) x VRS (VPP) €/m²t.

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

- c) Mediante **Complejo Inmobiliario**, en los términos establecidos en el Capítulo 3 siguiente.

CAPÍTULO 3. LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS.

3.1.- Consideraciones Previas.

Sin duda, una de las innovaciones más trascendentales introducidas en la gestión urbanística reciente, es la relativa a la constitución de los denominados Complejos Inmobiliarios (CIs)³.

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

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

³ Para mayor conocimiento del tema, ver “Gestionar la Ciudad Consolidada”, de Gerardo Roger Fernández, editado por Tirant lo Blanch, 2014.

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 Apartado 2 anterior.

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

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

3.2.1. 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) y, en concreto, los siguientes:

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

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

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

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

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

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 uso mixto**, en la que coexisten los dos tipos **de uso público y privado**, le confieren un **ámbito jurídico-urbanístico singular** y diferenciado con respecto al **resto de suelos**, 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 lo “usos privativos” de “interés social” que se proponen en la anterior 1ª REGULACIÓN** (por ejemplo, la exclusión de las Viviendas y Apartamentos de renta libre o de cualesquier otros usos lucrativos que no dispongan de una clara

“utilidad social”), termina por conformarse un **marco aplicativo a la identificación de las cargas y deberes diferenciado** de los estándares “normalizados” para actuaciones “convencionales”.

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

1º. la **Reserva Dotacional** se determinará en la Media Dotacional incrementada (MD*) de la AH según la regulación establecida para las Actuaciones de Dotación.

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

3º. adopción preferente de la **modalidad 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**⁴.

3.3. 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.

3.3.1.- 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

⁴ “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.

Dotacional **se encontrara ya obtenida por la Administración** o si, por otro lado, la parcela aún **se encontrara en manos de la propiedad privada.**

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

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

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, **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**.

3.4. 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 la “mixtificación” de usos de interés social**, sino también propicia la **optimización de los recursos existentes, pues la adjudicación del Complejo a un promotor-constructor, permitirá reducir sustancialmente los costes públicos de la construcción que comportaría el Centro Escolar** previsto en la parcela Dotacional.

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

CAPÍTULO 4.- LOS PROCESOS DE EDIFICACIÓN Y REHABILITACIÓN SUSTITUTORIA CONCERTADA.

4.1.- Introducción General. Deberes Básicos de la Propiedad en el Proceso de Edificación-Rehabilitación.

Como ya es tradicional en el derecho urbanístico español y sobre la base de las limitaciones que se imponen al derecho a la propiedad en relación a la función social de la misma (Art. 33 de la Constitución) y también, como regulan la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas, los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el **deber de mantenerlos “en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público**, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo”.

Obviamente, este régimen de la propiedad en Suelo Urbano, se establece con carácter básico en la legislación Estatal y, más en concreto, en los artículos 11 y 12 del TRLS/15 y en los que queda explícitamente puesto de manifiesto el carácter estatutario del citado régimen y en el que la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico está condicionada al cumplimiento de los deberes y al levantamiento de las cargas que el viejo principio general del sistema urbanístico español (principio de reparto de cargas y beneficios) comporta.

4.2.- Instrumentos de Control Público para Garantizar el Ejercicio de los Deberes.

Si bien la detección de incumplimiento del deber de edificar en plazo resulta obviamente sencilla pues se constata con la mera observación visual de la existencia de un solar libre de edificación, junto al análisis jurídico-urbanístico relativo al transcurso de los plazos establecidos legalmente para ello (en el Plan o establecidos por la legislación autonómica), no ocurre lo mismo con el deber de rehabilitación. Saber cuándo un edificio se encuentra con deficiencias técnicas o estructurales constructivas que exijan su reparación para recuperar las condiciones originarias de higiene, seguridad y ornato públicos no resulta tan obvio pues, en muchos casos, exige la intervención de facultativo capacitado mediante inspección técnica y formulación del preceptivo Informe pericial.

Por ello, la legislación estatal (y las autonómicas) establecen el deber de **inspección periódica de los edificios**. Este deber se suele aplicar también a las edificaciones catalogadas y protegidas o a aquellas edificaciones cuya “edad” superara los 50 años, estableciéndose la obligación a sus titulares de elaborar un Informe Técnico pericial, formulado por facultativo competente y realizable con una periodicidad concreta a manera de una “**ITV edificatoria**”. Dichos informes deberán explicitar el estado actual de la finca y las actuaciones que, en su caso, deban acometerse para solventar las eventuales patologías detectadas en lo que afecta a la situación de su estructura y demás condiciones de habitabilidad, incluida las referentes a la eficiencia energética y accesibilidad universal en virtud de lo establecido en el artículo 29 del TRLS/15, así como y adicionalmente, analizar el resultado aplicativo de las señaladas en informes anteriores. Obviamente, el Ayuntamiento está obligado a reclamar, en las áreas señaladas, los informes periódicos preceptivos y en caso de que no estuvieran realizados en el período establecido, ordenar su práctica (y, en su caso, deberá realizarlo el Ayuntamiento a costa de los titulares). Con ello, por tanto, se regula el deber de inspección y la elaboración de Informe que permitirá, ya sin disculpa alguna, conocer la situación-diagnóstico del parque inmobiliario municipal y tras el análisis del contenido de la misma, proceder en consecuencia.

4.3.- Límites y Especificidades Relativas al Deber de Rehabilitación.

Obviamente, el deber de rehabilitar debe acotarse para evitar imposiciones exorbitantes que pudieran resultar injustas para los propietarios. Considérese, en este sentido, la aplicación a un edificio catalogado cuyas variables artísticas (pinturas, aspectos decorativos, etc.) pudieran hacer inasumible por su titular, la completa recuperación de la situación originaria del mismo. Por ello, se establece un **límite racional al deber de conservación**, determinado en el coste equivalente al **50% del valor de una construcción actual** de la edificación **con características semejantes** e igual superficie útil y con un nivel de acabados que permita autorizar su ocupación.

Conviene señalar que este 50% del coste de una edificación de nueva planta viene a equivaler, de media, al coste relativo de la estructura, cerramiento y estanqueidad, con lo que, teniendo en cuenta que la edificación mantendrá “en pie” gran parte de su construcción, el 50% del coste permitirá garantizar, razonablemente, las condiciones establecidas en el deber de conservación.

En cualquier caso y de acuerdo a esta regulación limitativa, si las obras de conservación-rehabilitación que se señalaren en la preceptiva **Orden de Ejecución** superasen el contenido

normal del deber de conservación establecido, la cuantía que exceda del mismo debería ser sufragada por la entidad ordenante.

Por último, el incumplimiento de la Orden de Ejecución comporta no solo la habilitación para **la ejecución subsidiaria municipal** con cargo al titular de las obras de rehabilitación, sino también a la **expropiación de la finca**, a la imposición de **multas coercitivas** normalmente con periodicidad mensual y por el 10% del coste con destino a la financiación de la ejecución subsidiaria o bien y de manera inteligente, a la **ejecución forzosa mediante concurso abierto a “agentes rehabilitadores”**.

4.4.- Edificación y Rehabilitación Sustitutoria de los Inmuebles.

Habiéndose comentado las características y condiciones que comportan los deberes de edificar y rehabilitar y analizadas algunas de sus consecuencias, en el caso de incumplimiento con respecto al deber de conservación conviene recordar, no obstante, que la reacción clásica del sistema tradicional español ante el incumplimiento de dichos deberes consistía en la expropiación de la finca, bien directamente o a través de la selección de un beneficiario privado para proceder a su edificación-rehabilitación de manera inmediata a su cambio de titularidad. También conviene constatar la inaplicación generalizada de semejante “arma disuasoria”, cuyas causas habría que encontrarlas, seguramente, en la debilidad hacendística municipal, por un lado, y en la dificultad social de aplicar una medida política tan poco “confortable” en el ámbito de la ciudadanía, por otro.

Estas razones son las que parecen haber aconsejado al legislador estatal, y en muchos casos al autonómico, a regular la aplicación de un procedimiento concursal de ejecución sustitutoria relativo a las obras de edificación o rehabilitación análogo al de producción de suelo urbanizado, mediante la formulación de lo que podríamos denominar **“Actuaciones Edificatorias o Rehabilitadoras”**, procedimiento forzoso que se conforma como un procedimiento indudablemente más viable que el resto de los previstos, de carácter más “agresivo”.

Así, suele distinguirse entre la intervención administrativa por gestión directa aplicando los sistemas tradicionales ya señalados de expropiación-sanción con recursos propios, y la gestión indirecta mediante la ejecución sustitutoria, apoyándose en un tercero que desarrolle la Actuación, bien como nuevo propietario mediante la obtención forzosa de la finca, bien mediante su participación proporcional en el reparto de los productos inmobiliarios resultantes.

De hecho, el TRLS/15, en sus **artículos 49 y 50**, recoge esta técnica como regulación de la función social de la propiedad y como medida más adecuada y “concertada”, destinada a la satisfacción de los deberes de la misma cuando se produzcan eventuales situaciones de incumplimiento de éstos.

4.5.- Conclusiones Generales de la Ejecución Sustitutoria.

De todo lo expuesto se deducen las virtualidades que para el desarrollo del Suelo Urbano comporta el sistema de Ejecución Sustitutoria, pues permite gestionar eficientemente las previsiones del planeamiento salvando las dificultades que comporta el sistema urbanístico español al delegar en la propiedad la facultad de su ejecución.

De esta forma se posibilita la **construcción “concertada” de la edificación-rehabilitación** en la Ciudad Consolidada, **incorporando a los tres operadores** que intervienen en el proceso, Administración, propiedad y empresario-promotor mediante la disposición del régimen de libre empresa y garantizándose, racionalmente, la distribución justa y equilibrada de las plusvalías generadas en proporción a la aportación que cada uno represente y disponga.

4.6.- Consideraciones Generales sobre el Régimen Jurídico de la Edificación-Rehabilitación.

Es importante señalar en este apartado que la edificación-rehabilitación, al constituirse como obras de carácter privativo y no conformarse como obra pública (a manera de las de urbanización), no resulta de aplicación supletoria la normativa de Contratación de las Administraciones Públicas para la ejecución material de las mismas, como resulta ser para las Actuaciones Urbanizadoras. En consecuencia, la aparente analogía que podría plantearse entre las Actuaciones Edificatorias-Rehabilitadoras y las Actuaciones Urbanizadoras, exige su “acomodación” a las características específicas que comportan las obras privadas en relación con la mayor complejidad jurídico-administrativa de las obras públicas.

Por lo tanto, la regulación del **Edificador y Rehabilitador** no exigirá el cumplimiento del estatuto de un concesionario de servicio público ni la obligación de ejecutar las obras aplicando las prescripciones legales establecidas para la contratación de las obras públicas, sino que, más bien, su **estatuto será el correspondiente a un promotor inmobiliario “cualificado”** que en aras de

garantizar los principios de igualdad, transparencia y competencia de la misma en el procedimiento concurrencial a establecer para su designación como agente Edificador-Rehabilitador, se le podrán exigir **requisitos análogos del gestor profesional de servicio público**, extendiéndolos al proceso de edificación-rehabilitación.

4.7.- Presupuestos para la Ejecución por Sustitución.

El sometimiento de una finca al régimen de ejecución por sustitución por causa del incumplimiento de los plazos fijados para edificar-rehabilitar, exige la disposición de un procedimiento ad hoc con audiencia a los propietarios y su inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar.

El citado procedimiento puede ser iniciado, bien de oficio por el Ayuntamiento, o como está en la mayoría de las legislaciones autonómicas, por un tercero interesado, quien deberá fundamentar el presunto incumplimiento de la manera más fehaciente posible.

En este sentido, debe considerarse que la legislación Estatal (TRLR/15) establece como derechos de los ciudadanos (artículo 5.c) y d)) **el acceso “a la información de que dispongan las Administraciones Públicas** sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados”. En consecuencia, el particular interesado podrá recabar de las Administraciones competentes toda la información existente en los registros públicos relativos a la finca, como, por ejemplo, la correspondiente al transcurso de los plazos establecidos para satisfacer el deber de edificar-rehabilitar (y que partirían, eventualmente, de declaraciones de ruina, licencias de demolición, entrega de las obras de urbanización en Actuaciones Urbanizadoras, etc.), así como los Informes sobre la Inspección Técnica de Edificios, Órdenes de Ejecución, etc... y cualquiera otros actos administrativos que permitan evaluar el cómputo de los plazos para la satisfacción del deber de ejecución material de la finca.

Advertido el Ayuntamiento, bien de oficio o a instancia de particular interesado, previa **audiencia a los propietarios por plazo concreto**, dispondrá la inclusión del inmueble en el **Registro Municipal** de Solares y Edificaciones Ruinosas, disponiendo los propietarios de **un plazo determinado para comenzar las obras** desde entonces.

El eventual **de incumplimiento** del plazo (y el establecido para solicitar la licencia), comportará (salvo que se adoptara la opción expropiatoria) la convocatoria de **Concurso para la Ejecución Sustitutoria**.

En este punto, es importante señalar que **el incumplimiento del deber de edificar/rehabilitar en los plazos** establecidos comporta una **infracción urbanística**, sancionable con una multa, cantidad que, obviamente, deberá ser detraída del valor de la finca en el caso de la expropiación, o de la parte de la edificación que le correspondiera al propietario en la modalidad del pago “en especie”, como veremos más adelante.

No obstante, nada impide (y así está regulado en varias legislaciones autonómicas), que, mediante **Convenio entre la propiedad y el Ayuntamiento durante el período de audiencia**, si el particular acepta someter la ejecución a concurso por el método de “aportación”, podrá culminarse el procedimiento en ese momento **sin declaración de incumplimiento y, en consecuencia sin imposición de la multa**.

Se trata de dinamizar el proceso de edificación/rehabilitación sin necesidad de imponer mayores “hándicaps” que los que el propio sistema presenta.

En cualquier caso, en la Convocatoria del Concurso se deberá exigir la formulación por el Ayuntamiento de un **Pliego de Condiciones** que, deberá fijar, los criterios generales de valoración, así como el contenido básico del procedimiento concurrencial y la ponderación concreta de los factores a valorar en la adjudicación de la Actuación Edificatoria/Rehabilitadora.

Así, con respecto **al contenido técnico**, parece razonable que, como mínimo, se deba considerar la funcionalidad de la distribución en las plantas, el diseño formal de las fachadas, la integración en el entorno urbano y las propuestas de eficiencia energética y con respecto **al contenido económico**, los menores plazos de ejecución, las mayores garantías de ejecución y, sobre todo, los menores precios de venta o alquiler de los productos inmobiliarios ejecutados, incluyendo el destino, en su caso, de parte de la edificación a Vivienda Protegida.

Finalmente, nada impide señalar que la **convocatoria del Concurso**, además de su realización de oficio por el Ayuntamiento, pueda ser instada por particular interesado (aspirante a Edificador/Rehabilitador), debiendo presentar para ello, la identificación del mismo acreditando su solvencia económica y profesional y Proyecto Básico de Edificación/Rehabilitación junto a una

garantía de un % del coste de las obras y del compromiso de ceder el proyecto, previo abono de su coste, en el caso de que no resultara adjudicatario de la Actuación.

4.8.- Documentación y Determinaciones de las Actuaciones Edificatorias/Rehabilitadoras.

La documentación a formular en las Actuaciones Edificatorias/Rehabilitadoras, podría conformarse por dos documentos “básicos”: **una Alternativa Técnica y una Proposición Jurídico-Económica.**

4.8.1.- **La Alternativa Técnica**, presentada en “plica abierta” formada por:

- **Proyecto Básico de Edificación/Rehabilitación**, (acompañado, en su caso, de Proyecto de Obras Públicas Ordinarias que complementara los servicios urbanos necesarios para que la parcela adquiriera la condición de solar).
- Lógicamente, debería incluir la **Memoria de Calidades** de las obras, con descripción de todos los elementos que permitan determinar el coste total de la Actuación (así como el estado de Mediciones los mismos), pero sin que en ellos se incluya el Presupuesto de la construcción, pues este se integrará en la Proposición Jurídico-Económica.
- **Compromiso de cesión**, condicionado a su abono, de los derechos sobre los proyectos técnicos y demás compromisos asumidos, ante la eventualidad de su adjudicación a un tercero diferente al autor.
- **Compromiso de presentar Proyecto de Ejecución** completo de la Actuación, en caso de adjudicación de la Actuación.

4.8.2.- **La Proposición Jurídico-Económica**, presentada en “plica cerrada”, formada por:

- **Propuesta Económico-Financiera**, que contemplará las relaciones entre el Edificador-Rehabilitador y propiedad (y los eventuales acuerdos alcanzados), la estimación total de los Costes de Ejecución y las disposiciones relativas al modo de financiación y retribución del adjudicatario. Obviamente, en el caso de la

Rehabilitación, deberá incorporar las eventuales **indemnizaciones**, costes de realojo, derecho de retorno, etc..., que pudieran preexistir.

- **El precio** a satisfacer por el adjudicatario **del inmueble**, determinado en función del régimen de valoraciones estatal (**modalidad de “expropiación”**).
- Alternativamente al pago en metálico, propuesta de su abono con partes determinadas de la edificación resultante, formalizadas en régimen de propiedad horizontal (**modalidad de “aportación”**). En este caso, es preciso proponer un **Coefficiente de Canje** para la determinación homogeneizada de las superficies construidas de los diversos productos de valor equivalente a los costes de ejecución (acompañado de cuenta de liquidación económica para el caso de tener que realizar ajustes en metálico).

Téngase en cuenta que la Edificación/Rehabilitación estará conformada, generalmente, por usos diferentes (aparcamientos, locales comerciales, oficinas, viviendas, etc..) y localizaciones espaciales diversas (plantas bajas, sótanos, entre-suelos, plantas tipo, áticos, etc...), que comportan diferentes valores de venta por los metros construidos. Por ello, resulta necesario homogeneizar los precios de venta de los diversos metros cuadrados producidos aplicando coeficientes de ponderación derivados de los valores detectados mediante la elaboración previa de un estudio de mercado ad hoc, calculándose el “aprovechamiento edificatorio” (de manera análoga al aprovechamiento urbanístico).

Con ello, podremos calcular el valor del “aprovechamiento edificatorio” de la Actuación. Es decir:

$$\% Cc = \frac{Cp (\text{€})}{V Ape (\text{€})} \times 100$$

.. Siendo ...

% Cc ≡ porcentaje de “aprovechamiento edificatorio” que le corresponde al Edificador/Rehabilitador (Coeficiente de Canje).

Cp ≡ Costes de producción de la ejecución sustitutoria.

VApe ≡ Valor (en venta) del “aprovechamiento edificatorio” a materializar (de los diferentes productos a construir).

... Coeficiente que significará la parte de la edificación que le corresponde al Edificador/Rehabilitador y que se materializará en los diversos productos del edificio, tras “deshomogeneizar” las unidades de “aprovechamiento edificatorio” en metros cuadrados construidos de los usos y localizaciones que se determinen.

- Asimismo, resulta conveniente la formulación de propuesta de **Convenio Urbanístico**, incluyendo los compromisos, plazos, garantías y penalizaciones que regularán la adjudicación de la Actuación Edificatoria/Rehabilitadora.

4.8.3.- Por otro lado, deberán **acreditar la personalidad y características** de los aspirantes a Edificador-Rehabilitador, señalándose los requisitos de capacidad, solvencia técnica y económica del mismo.

Asimismo, deberá presentarse **Garantía (Provisional)** por valor de un % del coste de las obras y compromiso de asumir la **Garantía Definitiva** en caso de adjudicación, que podría estipularse en el 10%, por ejp., de los costes de producción establecidos en la adjudicación.

Finalmente, señalar que la **sanción derivada del incumplimiento** de ejecución en plazo, deberá ser descontada del precio de la finca o de la parte de edificación que le correspondiera al propietario y **adjudicársela a la Administración municipal**.

4.9.- Convocatoria y Tramitación del Concurso.

Podría acomodarse el siguiente procedimiento que, en todo caso, se establecerá en el **Pliego de Condiciones** correspondiente:

- En el caso de inicio del Concurso a instancias de un particular, **presentación** ante el Ayuntamiento por aspirante a Edificador-Rehabilitador de una **Alternativa Técnica** correspondiente a su propuesta de Actuación Edificatoria/Rehabilitadora, en plica abierta.
- El Alcalde o el órgano en el que preceptivamente hubiere delegado, podrá elevar propuesta motivada al Pleno para su **desestimación, o bien, podrá someterla a**

información pública y a la competencia junto con las observaciones que, en su caso, estime oportunas de acuerdo a lo previsto en el **Pliego de Condiciones** que previamente deberá formular.

Lógicamente, el Ayuntamiento deberá **comunicar al domicilio fiscal del titular catastral** el contenido de la propuesta y anunciar el plazo de presentación de alegaciones y ofertas de terceros en competencia, que parece razonable que sea de dos meses mínimo contados desde la última publicación del edicto (publicado en el Diario Oficial de la Junta de Andalucía y en un periódico de la localidad).

- Durante el período de información pública se podrán presentar **sugerencias y alegaciones, así como Alternativas Técnicas en competencia** a la que inició el proceso.
- En el plazo que se establezca, contado a partir de la culminación del período de información y competencia para las Alternativas Técnicas, se podrán **presentar Propositiones Jurídico-Económicas, en plica cerrada**, a las Alternativas Técnicas que se hubieran afectado, tanto por los autores de las Alternativas a las propias o a las de los competidores, como por terceros que, sin haber presentado Alternativa, presenten ofertas a las expuestas, por entender que asumen las presentadas.
- Dentro de un plazo corto siguiente a la presentación de las Propositiones Jurídico – Económicas se procederá a la **apertura de las plicas** en audiencia pública, levantándose acta bajo fe pública de funcionario.
- Desde la apertura de las plicas, todo el expediente permanecerá en información pública durante otro plazo corto siguiente a la misma, pudiendo realizarse alegaciones y consultas al mismo, así como unir las proposiciones que sus ofertantes consideren oportuno.
- Transcurrido el plazo, el Ayuntamiento, sobre la base de lo expuesto en la formulación de los Informes técnicos preceptivos, podrá **seleccionar una Actuación Edificatoria/Rehabilitadora de Edificación conformada por una**

Alternativa Técnica y una Proposición Jurídico económica de entre las presentadas con las modificaciones que, en su caso, fueran pertinentes de conformidad con los criterios establecidos en el Pliego de Condiciones, **o bien**, podrá, motivadamente **rechazarlas todas** en función de lo establecido en el Pliego.

- En este procedimiento, puede resultar muy conveniente solicitar **informe al Colegio Profesional** correspondiente sobre la calidad de las ofertas presentadas (“Informe de Academia”), lo que facilitará, con más rigor, la selección de la mejor oferta. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los aspectos subjetivos-culturales (integración en el entorno, calidad formal de las fachadas, etc...) comportan cierta complejidad, por lo cual, la opinión especializada de una comisión de expertos, como suelen ser las establecidas en los Colegios Profesionales, puede ser de gran ayuda y potenciadora de la deseable objetividad siempre exigible en un proceso de selección pública.

4.10.- Aprobación y Adjudicación de la Actuación Edificatoria/Rehabilitadora.

Dentro de un plazo establecido, el Ayuntamiento adjudicará la Actuación ateniéndose a los criterios y ponderación establecida en el Pliego de Condiciones.

En el caso de que el promotor de la Alternativa Técnica seleccionada no resultara adjudicatario por no ser el autor de la Proposición Jurídico-económica elegida, el Ayuntamiento garantizará el desembolso de los gastos correspondientes a los documentos que aprovechara el adjudicatario al autor de los mismos.

Finalmente, la adjudicación debería formularse en la **suscripción del Convenio** entre el **Ayuntamiento, Edificador/Rehabilitador y propietarios que**, en su caso, **hubieran aceptado la propuesta**, acompañándose de la escritura pública otorgada por el Alcalde sobre la base de la certificación municipal del acuerdo que servirá como título de transmisión forzosa de la finca.

CAPÍTULO 5.- INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA.

METODOLOGÍA DE APLICACIÓN A LOS INFORMES DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA.

5.1.- Prescripciones Legales.

Los **Informes de Sostenibilidad Económica (ISEs)** suponen una innovación incorporada en el artículo 22.4 del TRLS/15, así como en el artículo 3 del RV; disposiciones que comportan la evaluación, control y seguimiento de la sostenibilidad económica del desarrollo territorial y urbano. En concreto, la regulación comporta que todos los **instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuyo desarrollo implique la entrega a la Administración de suelo para infraestructuras o dotaciones públicas, deban someterse preceptivamente a evaluación de su sostenibilidad económica** (además de la ambiental) por parte de la Administración que resulte titular de las mismas.

En este sentido, los **ISEs se diferencian** de las **Memorias de Viabilidad Económica**, pues su finalidad es claramente distinta, tal como hemos visto en el Capítulo 1 de esta Ponencia. Asimismo, **también se diferencian de** los tradicionales **Estudios Económico-Financieros**, ya que éstos se limitan a identificar los responsables de la ejecución y garantizar la suficiencia de los recursos, (públicos y privados) para asegurar la financiación de todas las infraestructuras y servicios necesarios para la puesta en funcionamiento de las nuevas “piezas de ciudad” previstas por el planeamiento, sin merma de su calidad urbana. De hecho, el nuevo Informe de Sostenibilidad Económica tiene una perspectiva temporal superior, pues plantea un análisis que trasciende de la fase de ejecución urbanizadora y se ocupa del coste público que comporta el mantenimiento y conservación de las infraestructuras, servicios y dotaciones públicas constituyentes de las nuevas áreas, una vez urbanizadas y recibidas por la Administración pública.

5.2.- Acotaciones Previas.

5.2.1.- En razón a lo expresado en el apartado anterior, el Informe de Sostenibilidad Económica debe tener un contenido acorde con el instrumento de ordenación de que se trate. Así, un Plan General debe estudiar, **también, la suficiencia de suelo destinado a usos productivos (industriales, terciarios,...)** como medio para generar actividad económica en el municipio y, consecuentemente, fijar población en el mismo mediante la creación de una oferta de suelo residencial estable (primera residencia) derivada del incremento de empleo y población que conlleva.

Obviamente, no es este el objetivo aplicable a un ámbito de ejecución concreto (sectores de suelo urbanizable y unidades de ejecución en suelo urbano) que ya disponen de un uso global específico junto a los pormenorizados correspondientes, que pueden coincidir o no con un uso productivo.

5.2.2.- La segunda cuestión a analizar es la relativa al **impacto económico para las Haciendas públicas derivado de la implantación y mantenimiento de las infraestructuras y servicios** necesarios para el desarrollo del uso concreto. En este sentido, el principio básico del sistema urbanístico español de reparto de cargas y beneficios establece la financiación privada íntegra de las cargas de urbanización por los propietarios beneficiarios de la reclasificación y/o recalificación urbanísticas, cargas que incluyen todos los costes necesarios para la implantación y puesta en marcha de las infraestructuras y servicios urbanísticos del ámbito a ejecutar. De esta manera, se garantiza la ejecución de las infraestructuras, directa o indirectamente y su completa financiación por los propietarios de los terrenos. Por tanto, en nada afecta a la Hacienda pública el coste de la implantación de infraestructuras urbanísticas que transformen los suelos rústicos en solares edificables o que renueven la urbanización preexistente en suelo urbano salvo, lógicamente, la ejecución de aquellos sistemas generales cuya urbanización corresponda a la Administración titular de los mismos.

El informe ha de atender, por tanto, a la evaluación del impacto económico que en la Hacienda Local producirán los costes del mantenimiento, puesta en marcha y prestación de los servicios resultantes y, por otro lado, la evaluación de los Ingresos municipales derivados de la aplicación de los principales tributos locales derivados de la edificación y

de la actividad urbanística, desde la óptica de resolver satisfactoriamente la ecuación: ingresos \geq costes.

5.2.3.- Para la evaluación de la totalidad de los costes que ocasiona en la Hacienda local la nueva implantación de infraestructuras, servicios y dotaciones públicas y para los casos de **uso global residencial** de las actuaciones urbanizadoras, resulta razonable y lógico utilizar **como indicador de referencia, el coste de mantenimiento unitario** derivado de la tipología urbanística de la actuación en función de las superficies de viales, de zonas verdes, infraestructuras de servicios etc. (medidos en €/m²t, €/m²s, €/habitante, etc...), mientras que para los casos de actuaciones de **uso global industrial o terciario**, habrá que determinar un **parámetro de referencia equivalente** como, por ejemplo, m²/empleo, €/empleo, etc....

5.2.4. Consecuentemente, para determinar el ISE correspondiente procede, tal como ya se ha señalado, **identificar los costes** derivados de la ejecución de las actuaciones establecidos en un referente unitario (€/m²t, habitante, empleo, etc...) y, por otro, para **identificar los ingresos**, debe analizarse la estructura presupuestaria municipal, tomando como referencia el último **presupuesto liquidado**, identificando los derechos y las obligaciones reconocidas netas, según los distintos capítulos presupuestarios, procediendo a calcular la **ratio-gasto corriente por habitante en €/hab** (o por empleo) como referente razonable de los costes unitarios que deberá asumir la Hacienda local por la acogida de la mayor población/empleo prevista en el ámbito de la actuación, una vez esté urbanizada y edificada.

En este sentido, los ingresos municipales derivados de la ejecución de la actuación, resultan ser:

- a) Impuesto de **Bienes Inmuebles** derivados de las nuevas unidades inmobiliarias: viviendas, plazas de aparcamiento y locales comerciales.
- b) Impuesto sobre el **Incremento del Valor de los Terrenos** de Naturaleza Urbana.
- c) Impuesto de **Construcciones Instalaciones y Obras**.
- d) Impuesto de **Actividades Económicas**,

- e) Impuesto de **Vehículos de Tracción Mecánica**.
- f) **Transferencias Corrientes** por participación en los Tributos del Estado.
- g) **Tasas y otros** Ingresos.

5.2.5 En este punto, es importante señalar la **consecuencia funcional** más importante que se deriva de los resultados del ISE, y que no es otra que la conveniencia y absoluta necesidad de **acomodar la ejecución de la urbanización a la edificación** privativa de las parcelas resultantes de la misma. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el importe de los IBIs e ICIOs son componentes fundamentales de los Ingresos para **garantizar**, razonablemente, **la sostenibilidad económica de la actuación**. Piénsese, por un momento, que un Ayuntamiento dispusiera de infraestructuras, servicios y dotaciones que tenga que mantener sin la cobertura de Ingresos que lo hiciera posible, al no encontrarse las parcelas edificadas. La experiencia reciente de la “década prodigiosa” 1998-2007 viene a demostrar, lamentablemente, lo catastrófico que comporta la generación de estos escenarios, propiciadores de la existencia de “ciudades fantasma” sin habitantes ni actividad, para las Haciendas públicas de muchos Ayuntamientos.

Finalmente, deberá tenerse en cuenta la posibilidad de nuevos desarrollos urbanos residenciales sin aumento de población (y en algunos casos disminución), como empieza a ocurrir en las ciudades grandes españolas, situación que obligará a realizar las correcciones oportunas en las determinaciones del ISE en función de los traslados de ciudadanos en las operaciones de renovación y regeneración urbanas y la intervención recuperadora previsible, tanto en la situación de origen como la de destino.

En este sentido, las citadas **actuaciones de renovación o regeneración urbanas** deberán incorporar, además, una estimación del balance fiscal previo a la transformación urbana con la finalidad de estimar correctamente el efecto neto (balance fiscal final-balance fiscal inicial) para la hacienda pública municipal.

Así, la **sostenibilidad económica** de cada actuación urbanizadora vendrá determinada por la obtención de un **balance fiscal neto positivo**, es decir, por la capacidad de generar unos ingresos públicos superiores a los gastos necesarios para el mantenimiento de las

nuevas infraestructuras y equipamientos, así como la prestación de nuevos servicios resultantes de las previsiones del planeamiento, tanto por el crecimiento como por la renovación urbana.

5.2.6.- Resultado del Informe de Sostenibilidad Económica.

El resultado del ISE se determinará por la **diferencia entre los ingresos y los costes de mantenimiento, tras la recepción de la urbanización y edificación** de los distintos productos inmobiliarios previstos la actuación.

Normalmente, salvo casos excepcionales, tras el proceso de edificación simultáneo o consecutivo al de urbanización, el saldo presupuestario de la puesta en marcha de la actuación resultará positivo desde la perspectiva de los costes e ingresos corrientes del Ayuntamiento.

Sin embargo, debe considerarse que uno de los ingresos cuantitativamente más importantes, el ICIO, se abona por una sola vez en el momento de la autorización de la edificación, por lo que no es aplicable a la periodicidad anual de ingresos, tal como ocurre con el resto de conceptos. Por lo tanto, en realidad y desde la prudencia, en el caso de formularse un análisis estático, no debería considerarse este factor.

Consecuentemente, de nuevo se vuelve a poner de manifiesto la relevancia que comporta la acomodación dispositiva de la edificación a la urbanización. Téngase en cuenta el impacto negativo que para la Hacienda municipal podría suponer un retraso importante de la construcción (por ejp. de 4 años). De ahí, la trascendencia de **acomodar el tamaño de las actuaciones a la capacidad de absorción por el mercado de los productos inmobiliarios edificados** (tal como ya se ha señalado, la ausencia de estos controles de sostenibilidad económica realizados previamente al desarrollo de las actuaciones urbanizadoras, han producido y están produciendo graves déficits a muchos Ayuntamientos en la etapa de crisis que estamos sufriendo).

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

5.2.7.- Análisis Comparativo de Tres Escenarios Posibles de Desarrollo Edificatorio.

Resulta, por tanto, conveniente y más en una etapa de incertidumbre como la actual, considerar los siguientes **escenarios**:

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

Hasta aquí, el análisis de los cinco Instrumentos innovadores que permiten una intervención jurídico-urbanística solvente en la gestión en la Ciudad Consolidada.

Gerardo Roger Fernández Fernández.