



Recuperación del urbanismo español

Problemas del Urbanismo Español
Contemporáneo y Posibles Soluciones

*Gerardo Roger
Fernández Fernández*

III EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

© Gerardo Roger Fernández Fernández, 2025

© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: 91 602 01 82

e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es

<https://www.aranzadilaley.es>

Primera edición: Enero 2025

Depósito Legal: M-900-2025

ISBN versión impresa: 978-84-7052-978-8

ISBN versión electrónica: 978-84-7052-979-5

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendój), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendój es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

PRÓLOGO	15
----------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO INTRODUCCIÓN GENERAL: DIAGNÓSTICO ACTUAL DEL URBANISMO ESPAÑOL. VALORACIÓN SOCIAL E IMAGEN REPUTACIONAL

1.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL URBANISMO ESPAÑOL.....	21
1.1.1. Reflexiones Previas sobre la Situación Actual	21
a) Primer Itinerario Espaciotemporal	22
b) Segundo Itinerario Espaciotemporal	23
c) Tercer Itinerario Espaciotemporal	24
d) Cuarto Itinerario Espaciotemporal	25
e) Quinto Itinerario Espaciotemporal	25
1.1.2. Problemas Adicionales a Incorporar al Urbanismo actual	27
1.1.3. Escenario Social y Económico resultante	27
1.2. PROBLEMAS Y ASPECTOS NEGATIVOS QUE AFECTAN A LA SITUACIÓN ACTUAL DEL URBANISMO ESPAÑOL.....	28
1.2.1. Consideraciones Generales y Reflexiones Previas sobre la Situación actual del Urbanismo Español	28
1.2.2. Resumen: Aspectos Reprochables en el Urbanismo Español actual	29
1.3. CONCLUSIONES A ESTE CAPÍTULO DE INTRODUCCIÓN....	31

CAPÍTULO SEGUNDO
LA LARGA MARCHA DEL URBANISMO ESPAÑOL. DESDE LOS
ORÍGENES HASTA LA LEY DE SUELO 8/2007

2.1.	DEL «PALEOURBANISMO DE MEDIADOS DEL XIX» AL FINAL DE LA DICTADURA	34
2.1.1.	Los Orígenes del Sistema Urbanístico Español.	34
2.1.2.	El Propietario de Suelo como genuino «Productor de Ciudad»	37
2.1.3.	La Ejecución Comunitaria de las Actuaciones Urbanas	38
2.1.4.	La Consolidación de los Principios Básicos del SUE. La ley del Suelo de 1956	40
2.2.	DE LA TRANSICIÓN A LA «BURBUJA INMOBILIARIA»	43
2.2.1.	Desarrollo del Urbanismo desde la Constitución del 78 hasta el año 1994	43
2.2.2.	Innovaciones Sustanciales acaecidas en 1994	48
2.2.3.	Desarrollo Legislativo hasta 2007, pasando por 1998	55
	a) El desarrollo legislativo hasta 1998	55
	b) El sorprendente «derecho a la especulación urbanística» hasta el 2007	60
	c) El SUE como «caldo de cultivo» para prácticas de corrupción	63
	d) Conclusiones tras la «explosión de la burbuja»	66
2.2.4.	La nueva Legislación estatal del 2007	67
	a) Consideraciones generales previas	67
	b) Principios generales que caracterizan Ley de Suelo 8/2007	67
	c) La distribución público-privada de las plusvalías urbanas.	70
	d) Regulación del régimen de gestión de la iniciativa pública	72
	e) Regulación del régimen de libre empresa en la gestión urbanizadora privada	73
	f) Regulación del régimen de libre empresa en la gestión privada en los procesos de edificación y rehabilitación	75
	g) La reserva de suelo para vivienda protegida	76
	h) Un nuevo régimen de valoración del suelo.	76

CAPÍTULO TERCERO
DESARROLLO LEGISLATIVO DESDE LA PROMULGACIÓN DE LA
LEY DE SUELO 8/2007 HASTA LA ACTUALIDAD (2024)

3.1.	DESARROLLOS LEGISLATIVOS COMPLEMENTARIOS A LA LEY DE SUELO 8/2007: LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE (LES/11), LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS (L-3R) Y TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE (TRLS/15).	84
3.1.1.	La Ley 2/2011 de Economía Sostenible	84
3.1.2.	La Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas	86
3.1.3.	El Texto Refundido 7/2015 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, TRLS/15	86
3.2.	PROCEDIMIENTOS ADICIONALES RELATIVOS AL MARCO LEGISLATIVO POST TRLS/15	87
3.2.1.	Consideraciones Generales Previas	87
3.2.2.	Los Innumerables Informes Sectoriales	89
3.2.3.	La Complejidad del Procedimiento de Tramitación	91

CAPÍTULO CUARTO
PROBLEMAS ESTRUCTURALES QUE LASTRAN AL URBANISMO
ESPAÑOL EN LA ACTUALIDAD

4.1.	RAZONES QUE EXPLICAN EL ACTUAL DESCRÉDITO DEL URBANISMO.	93
4.2.	«HIPERTROFIA PROCEDIMENTAL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO».	96
4.3.	«INSUFICIENTE CAPACIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA Y DE CONOCIMIENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO ESPECIALIZADO»	97

CAPÍTULO QUINTO
PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA PALIAR LA «HIPERTROFIA
PROCEDIMENTAL» QUE PRESENTA EL URBANISMO EN LA
ACTUALIDAD

5.1.	CONSIDERACIONES PREVIAS	101
5.2.	RECUPERACIÓN PROCEDIMENTAL EN LA FORMULACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANO.	101

5.3.	Subsunción de los informes sectoriales en un único informe colegiado y coordinado.	104
------	--	-----

**CAPÍTULO SEXTO
RECUPERACIÓN DEL CONTROL Y DISTRIBUCIÓN PÚBLICO-
PRIVADA DE LAS PLUSVALÍAS GENERADAS POR EL
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

6.1.	CONSIDERACIONES PREVIAS	107
6.2.	TRANSPARENCIA VERSUS OPACIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LAS PLUSVALÍAS.	109
6.2.1.	Las Variables Económicas en la Legislación Urbanística Tradicional. Los Estudios Económicos y Financieros de los Planes	109
6.2.2.	Respuesta en la Legislación Urbanística actual. Las memorias de viabilidad económica	110
6.2.3.	Ejemplo Aplicativo	117
6.2.4.	Respuesta en la Legislación Urbanística actual. Los informes de sostenibilidad económica	123
6.2.5.	Ejemplo Aplicativo	127

**CAPÍTULO SÉPTIMO
PROPUESTAS LEGISLATIVAS PARA RECUPERAR LA CAPACIDAD DE
GESTIÓN PÚBLICA PROACTIVA Y FOMENTAR EL CONOCIMIENTO
JURÍDICO-URBANÍSTICO EXPERTO DE LOS INSTRUMENTOS DE
GESTIÓN EN LA CIUDAD CONSOLIDADA**

7.1.	CONSIDERACIONES PREVIAS	142
7.2.	LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN Y LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS. CONSTITUCIÓN CONJUNTA DE SU RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN	143
7.2.1.	Características Básicas y Consideraciones Iniciales relativas a los complejos inmobiliarios	143
7.2.2.	Características Básicas y Consideraciones Iniciales relativas a las actuaciones de dotación	145
7.2.3.	Consideraciones Iniciales relativas a la Constitución de Complejos Inmobiliarios en régimen de Actuaciones de Dotación.	149
7.2.4.	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	150

7.2.5.	Obtención de Suelos Dotacionales en Situación de Aislados mediante la aplicación del «tándem» Complejo Inmobiliario-Actuación de dotación	155
7.2.6.	Ejemplo Aplicativo	156
7.3.	LA EJECUCIÓN SUSTITUTORIA CONCERTADA. EL AGENTE EDIFICADOR Y EL AGENTE REHABILITADOR. EL DEBER DE EDIFICAR Y CONSERVAR LA EDIFICACIÓN. EL AGENTE EDIFICADOR Y EL AGENTE REHABILITADOR	166
7.3.1.	Consideraciones Previas	166
7.3.2.	Instrumentos de Control Público y Social para Garantizar el Cumplimiento de los Deberes	167
7.3.3.	Edificación y Rehabilitación Sustitutoria de los Inmuebles	169
7.3.4.	Bases Legales Aplicativas de la Ejecución Sustitutoria	170
7.3.5.	Presupuestos Previos para la Ejecución Sustitutoria a Iniciativa de Particular	171
7.3.6.	Convocatoria del Concurso y Contenido del Pliego de Condiciones para la Selección de un PAE/PAR	173
7.3.7.	Documentación y Determinaciones de los Programas PAE/PAR	174
7.3.8.	Procedimiento de Tramitación de los PAE/PAR	177
7.3.9.	Aprobación y Adjudicación de la Actuación Edificatoria/Rehabilitadora	178
7.4.	EL FRACASO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA. IMPRESCINDIBLE PROMOCIÓN DE PARQUES PÚBLICOS DE VIVIENDAS EN RÉGIMEN DE ALQUILER SOCIAL ASEQUIBLE	179
7.4.1.	Introducción General. Consideraciones Previas.	179
7.4.2.	Tipologías de Viviendas Públicas	181
7.4.3.	Órganos de Gestión y Control	182
7.4.4.	Características y Determinaciones básicas relativas a las viviendas dotacionales, VD	183
7.4.5.	Características y Determinaciones básicas relativas a las viviendas de protección pública, VPP	186
7.4.6.	Estimación sobre la Adecuación Social y la Viabilidad Económica de los Parques Públicos de Vivienda en Alquiler Asequible	186
CAPÍTULO OCTAVO		
EPÍLOGO		
	«ÚLTIMAS VOLUNTADES» A EXPONER EN ESTE LIBRO.	191
	BIBLIOGRAFÍA	197

PRÓLOGO

Eugenio Burriel de Orueta
Catedrático Emérito de Geografía Humana
Universidad de Valencia

Catedrático de Geografía Humana, exdelegado de Gobierno y exConseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana.

Un nuevo libro de Gerardo Roger Fernández es siempre una gran noticia para estudiosos, profesionales y gestores públicos del urbanismo. Sus conocimientos, fruto de una larga e intensa dedicación al urbanismo como profesional privado, gestor público, asesor de diversas administraciones en políticas urbanísticas y modificaciones legislativas y docente universitario, son garantía de un análisis riguroso del tema. Y de nuevo esas expectativas se cumplen en este caso.

En la primera parte del libro se expone un lúcido análisis de la evolución legislativa y práctica del sistema urbanístico español desde sus orígenes en la segunda mitad del XIX hasta nuestros días. Muestra cómo, a pesar de unos planteamientos iniciales similares a los de los principales países europeos, en su aplicación y en su desarrollo legislativo se fue consolidando un sistema diferente y peculiar por la incidencia de factores sociales, económicos y políticos específicos de nuestro país. La Administración pública renunció en la práctica al protagonismo que debía de tener en el proceso de producción de ciudad y otorgó un papel de privilegio, en una situación de monopolio de hecho, a la propiedad el suelo, a la que además se le atribuía la apropiación completa *ab initio* de las plusvalías resultantes de la reclasificación o recalificación del suelo.

Este interesante y sólido análisis histórico, en buena parte recogido en publicaciones suyas anteriores, es la base para explicar a continuación los principales problemas estructurales que aquejan hoy al urbanismo español.

Como problema capital señala, muy acertadamente, la insuficiente capacidad de gestión pública urbanística de las Administraciones y sobre todo de los ejecutantes finales que son los Ayuntamientos. Esto ha conllevado su renuncia a un papel activo y con ello a la responsabilidad pública del desarrollo urbano, lo

que se traduce en la ausencia prácticamente generalizada de gestión directa, así como de un control efectivo de la actuación del sector inmobiliario privado. Pero también ha supuesto una falta de análisis jurídico-económico de las plusvalías económicas que genera el planeamiento urbanístico y consecuentemente de la distribución de éstas entre la Administración y los propietarios del suelo sobre la base del mandato constitucional a impedir la especulación (Art. 47 CE).

Esa escasa capacidad de gestión pública condujo primero a la liquidación por las Administraciones del parque público histórico de viviendas en alquiler y luego a su renuncia a la producción de nueva vivienda pública protegida. La consecuencia es que hoy el principal problema del urbanismo español —y que se ha convertido en el problema social más importante del país— es la enorme escasez de la oferta de viviendas de precio asequible para la mayoría, incumpliendo el mandato constitucional del art. 47 y condicionando gravemente la vida digna de una gran mayoría y el propio desarrollo socioeconómico de la nación.

Se señala también como otro problema estructural grave de nuestro urbanismo —en este caso generado en las dos últimas décadas— la hipertrofia normativa y de informes sectoriales que se han ligado a la aprobación de los planes municipales y que hacen casi imposible su gestación en un plazo razonable y eficiente.

En la segunda parte del libro se abordan alternativas a los problemas detectados con propuestas muy concretas. Este apartado es la aportación principal y más novedosa y donde el autor muestra una vez más su profundo conocimiento de las posibilidades que ofrece la normativa y la gestión pública del urbanismo.

Por un lado, plantea propuestas de cambios legislativos muy concretos para paliar la hipertrofia procedimental del planeamiento. Por otro lado, explica, con mucho detalle y rigor, y a la vez con un gran pragmatismo, cómo la actual legislación urbanística y de vivienda ofrecen a las administraciones públicas y a la iniciativa privada instrumentos y técnicas eficaces que, sin embargo, aún no están siendo aprovechados. Con ellos es hoy posible garantizar un equilibrio razonable y transparente en el reparto de las plusvalías generadas por el planeamiento urbanístico entre los propietarios del suelo y las Administraciones. Y ellos también permiten una gestión pública más activa para abordar la promoción de Parques Públicos de Vivienda de alquiler social que hagan realidad para la mayoría el derecho constitucional a una vivienda digna.

Estoy seguro, sin embargo, que el autor es muy consciente de que no va a ser nada fácil ni rápido poder implementar las necesarias soluciones propuestas en este libro. En primer lugar, porque precisan indefectiblemente de una colaboración decidida y una atención prioritaria de las tres administraciones con res-

ponsabilidades en la normativa y/o en la gestión del urbanismo, Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Y no parece que esto sea realmente una preocupación central para muchas de ellas, a pesar de declaraciones más o menos aparentes.

Incluso, al contrario, en algunos casos se camina en una dirección opuesta, como con las modificaciones legislativas ya realizadas o anunciadas en la Comunidad Valenciana, en las que se margina de nuevo la gestión urbanística directa de la administración y se da prioridad casi absoluta a la iniciativa privada. No parece haberse aprendido nada del desastre económico, social y territorial que supuso la burbuja inmobiliaria consecuencia de la anterior legislación y política urbanística. Con demasiada frecuencia se sigue pensando que la solución al problema de la vivienda es disponer de mucho más suelo urbanizable y facilitar que la iniciativa privada construya, con menos limitaciones territoriales, más y más casas... que no son accesibles para las disponibilidades económicas de la mayoría de la demanda existente. Nunca se construyeron más viviendas que entre 1997 y 2007 y, sin embargo, nunca la vivienda fue más cara y menos accesible para los que la necesitan. Gerardo Roger deja muy claro en el libro que la iniciativa privada, que debe ser aceptada y bienvenida, por sus propias características empresariales y las condiciones financieras del mercado sólo puede producir VPP en alquiler a un precio demasiado alto para la demanda mayoritaria hoy existente.

Por otro lado, el valor especulativo del suelo atribuido al propietario en el sistema urbanístico español desde hace más de siglo y medio ha calado tanto en nuestra sociedad que, a pesar de que la legislación ha modificado desde 2007 los criterios para la valoración del suelo, la interpretación social, e incluso la jurisprudencial, sigue en la práctica diaria resistiéndose a aceptar esos cambios. Nuestra sociedad continúa mayoritariamente considerando normal que el propietario de un suelo rural que el planeamiento reclasifica como urbanizable obtenga una enorme plusvalía, aunque no haya hecho nada para merecerla más allá de poseerlo; un negocio casi siempre sin parangón en rapidez y rentabilidad con el resultante de arriesgarse a invertir en una actividad productiva.

Creo que mi amistad, admiración y afecto para con el autor no me nubla el juicio para considerar este libro de obligada lectura para todos los interesados y preocupados por el urbanismo, estudiosos, profesionales, promotores de vivienda, y desde luego gestores y responsables públicos. Es una fuente imprescindible de información sobre los problemas y las posibles soluciones del urbanismo español. Pero a la vez también debe de mover a la reflexión sobre lo que hemos hecho y lo que podemos hacer.

Junto a su rigor y conocimiento del tema, en el libro late, como siempre, la enorme pasión de Gerardo Roger Fernández por el urbanismo como función

pública al servicio del interés general, y en particular en estos momentos para dar respuesta a las necesidades de una vivienda asequible para la mayoría de la población. Contra viento y marea, inasequible al desaliento, no ceja, ni creo ceje nunca, en esta lucha desinteresada por tan loable objetivo.

Valencia, octubre de 2024
Eugenio L. BURRIEL DE ORUETA

4.2. «HIPERTROFIA PROCEDIMENTAL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO»

El grave problema señalado por los numerosos Informes Sectoriales que se requieren en la tramitación del «reajustado procedimiento» aplicable a la tramitación de los diferentes Instrumentos de Planeamiento urbanístico se ve incrementado, aún más, al resultar obligado reiterar la evacuación de los mismos en cada «paso administrativo» que comporta el largo trayecto hasta alcanzar su aprobación definitiva.

Sin perjuicio que cada legislación urbanística autonómica tiene sus «peculiaridades propias», de hecho, en la práctica totalidad de ellas **resulta obligado requerir** la evacuación (o ratificación al menos) de **estos Informes en las tres Situaciones administrativas** que, tal como ya hemos señalado en el apartado 4.1-1ª) anterior, dispone el complejo **Procedimiento de base en la EATE** adoptado por las Administraciones autonómicas en los últimos tiempos **para regular la tramitación del Planeamiento Urbanístico, a saber:**

1ª) En primer lugar, para el «**Documento Inicial Estratégico**», Documento que debe ser tramitado y controlado por el Órgano Ambiental de la Administración competente, sometiéndose tanto a Exposición pública y ciudadana, como a Consultas de todas y cada una de las Administraciones que se consideren afectadas por razón del medio ambiente, **proceso de mayor o menos enjundia en función de que la modalidad de análisis medioambiental sea Ordinaria o Simplificada**, con la finalidad de suscitar tanto la presentación de Alegaciones y Sugerencias al modelo originario planteado, como a Consultas y evacuación (en los diferentes plazos que sus legislaciones sectoriales tienen establecidos) de los «preceptivos y vinculantes» Informes Sectoriales que corresponden a las Administraciones que ahora nos ocupan y que se consideran afectados.

2ª) En segundo lugar, con respecto al Documento denominado normalmente «**Versión Inicial de Plan**», presumiblemente corregido tras las Alegaciones ciudadanas y los Informes Sectoriales emitidos por las Administraciones consultadas y, en concreto, por el órgano Ambiental correspondiente, documento que deberá incluir un Estudio de Evaluación Ambiental y Estratégica completo, procederá reiterar de nuevo la solicitud de los mismos para requerir la ratificación o no de los originarios para el caso de haberse producido alguna alteración de la Ordenación Inicial que se entienda que pudiera exigir nuevas Consultas (la experiencia indica que esa reiteración ocurre en la práctica totalidad de las mismas),

3ª) Finalmente, se formulará el documento denominado normalmente «**Versión Definitiva del Plan**» que **tras** someterse a la **aprobación del Órgano Ambiental correspondiente** y, tras ella, a **la provisional** del Documento **por el Ayuntamiento**, se procederá, normalmente, a la remisión posterior, en el

caso que fuera la competente para ello, **a la Administración autonómica para su aprobación definitiva,**

Obviamente, en todos estos ámbitos administrativos, tanto el medioambiental como los urbanísticos (municipal y autonómico) se comprueba la compleción de todos los documentos que la legislación vigente exige para el Instrumento de Planeamiento que se trate y, entre ellos, la presencia de todos los Informes Sectoriales legalmente obligados y el cumplimiento y satisfacción de las determinaciones expresadas en ellos, procediendo a requerir de nuevo su emisión para el caso de observar cualquier deficiencia, duda o incluso contradicción con otros Informes al respecto.

En todo caso, la mera lectura del **encadenado procedimiento anterior a lo largo de los tres escenarios administrativos posibles**, el elevado número de Informes Sectoriales y el tiempo que las «sobrecargadas» Administraciones sectoriales emplean para la evacuación de sus Informes, añadido al conflicto que pudiera surgir entre Administraciones diferentes por causa de determinaciones contradictorias, cuando no incompatibles, vienen a explicar los **«insoportables plazos temporales» (normalmente más de una docena de años) que** la tramitación del Planeamiento viene sufriendo **desde la primera década de este siglo.**

4.3. «INSUFICIENTE CAPACIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA Y DE CONOCIMIENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO ESPECIALIZADO»

Tal como hemos explicado en anteriores Apartados y Capítulos, la segunda gran Cuestión Estructural que lastra al Urbanismo en la actualidad y que tanto contribuye al descrédito que le caracteriza, es la sorprendente dejadez que presentan una gran mayoría de los Ayuntamientos españoles para acometer actuaciones públicas necesarias para garantizar un desarrollo urbanístico razonable y solvente desde el interés general de sus municipios.

1. De hecho, sin perjuicio de la injustificada renuncia a la Gestión Directa por parte de la Administración y de la adopción por la misma de medidas de Gestión Indirecta mediante la aplicación de subvenciones y ayudas a los particulares para satisfacer, en lo posible y mínimamente, la satisfacción del derecho constitucional a la Vivienda, en la actualidad una parte limitada de los Ayuntamientos que se consideran emprendedores, proceden a cooperar con la iniciativa privada mediante **la denominada «colaboración público-privada»** aplicando procedimientos tradicionales como, por ejemplo, el de **«cesión del derecho de superficie»** consistente en la puesta a disposición del sector empresarial de suelos patrimoniales de titularidad municipal destinados a la construcción de VPP obtenidos en aplicación del deber de participación pública en las plusvalías (% del aprovechamiento atribuido) para que los construya y explote en régimen de alquiler durante varios años, revirtiendo la edificación al Ayuntamiento al término de la amortización de la inversión.

Otra modalidad de colaboración público-privada consiste en el **«pago en obra»**, es decir, **en la «modalidad de aportación»** según la cual el empresario construye todo el edificio y se queda con los pisos de valor equivalente a los Costes de Producción, entregando el resto de pisos al Ayuntamiento como valor equivalente al del suelo aportado por éste.

En cualquier caso, muy escasos Ayuntamientos acometen obras por Gestión Directa asumiendo la Ordenación previa y sobre todo la Gestión y, en su caso, la Ejecución total de la Urbanización y la Edificación de aquellas Actuaciones de iniciativa pública (v. gr. Parques Públicos de Viviendas en Alquiler Social Asequible) mediante la disposición de recursos públicos propios, tanto en términos económicos como técnicos, o mediante de la disposición de financiación pública especial (v.gr., el ICO).

De hecho, como ya hemos comentado anteriormente, **tras la generalizada renuncia a la Gestión Directa asumida por las Comunidades Autónomas tras la enajenación a sus usuarios del gran contingente de Viviendas Sociales públicas construidas por la Dictadura**, parque inmobiliario que fue transmitido a aquellas por la Administración General del Estado en virtud del nuevo marco competencial establecido por la Constitución del 78, Viviendas Sociales promovidas por Regiones Devastadas, el IPPV, Obra Sindical del Hogar etc., **se procedió a la adopción de una política pública de VPP apoyada en la iniciativa privada, bien mediante subvenciones y ayudas a los promotores y a los adjudicatarios** para cubrir el diferencial de costes frente a los precios de venta, bien mediante la aplicación de los modelos de «colaboración público-privada» ya expuestos anteriormente.

Obviamente, **esta «renuncia a la Gestión Directa» supone una «servidumbre histórica»** para que la Administración española, tanto la autonómica como y sobre todo la municipal, recupere el protagonismo proactivo que nunca debió perder y que **permita garantizar los procesos de desarrollo y de gestión de aquellas Actuaciones de explícito interés general** (v. gr. las políticas públicas de vivienda cristalizadas en la promoción de los Parques Públicos de Vivienda) que responsablemente deben asumir y que nunca debieron perder.

2. Por otro lado, **esta «insuficiencia en la capacidad de Gestión» se encuentra relacionada muy intensamente con el «deficiente conocimiento experto»** que disponen sus responsables públicos municipales, tanto técnicos como políticos, **con relación a los «Innovadores Instrumentos de Intervención», sobre todo «en la Ciudad Consolidada»,** que la reciente legislación urbanística a partir de la Ley 8/2007 nos ofrece para poder promover procedimientos de Actuación de Transformación Urbanística de interés general, tanto en el estadio de Ordenación previa como en el de Ejecución Urbanizadora y, finalmente, en la Edificatoria.

De hecho, resulta sorprendente que tras su promulgación en la Ley 8/2007 se constate, nada menos que 17 años después, el escaso conocimiento existente por los operadores responsables del desarrollo urbano y territorial, tanto públicos como privados, sobre las técnicas jurídico-urbanísticas como son **las Actuaciones de Dotación y los Complejos Inmobiliarios de carácter Urbanístico**, así como las variables jurídico-económicas como son **las Memorias de Viabilidad Económica y los Informes de Sostenibilidad Económica**.

Ya comentamos anteriormente que **la entrada en vigor de la ley 8/2007 (verano del 2007) coincidió con la explosión de «la burbuja»** y con la consiguiente crisis financiera y la práctica paralización de la actividad urbanística, situación que se prolongó en el tiempo con la aparición de **la pandemia mundial y las guerras de Ucrania y Gaza** lo que comportó (y aún comporta) circunstancias que han **afectado drásticamente al desarrollo del sector inmobiliario**.

Todo ello ha generado una drástica reducción en la intervención urbanística y edificatoria y ante esa falta de actividad, se produjo la consiguiente **ralentización, cuando no desaparición, de los ámbitos académicos de postgrado** (Masters Universitarios, Cursos Especializados etc.), Centros Educativos que constituirían las plataformas formativas de los responsables del nuevo Urbanismo a través de la enseñanza de los innovadores instrumentos jurídicos aportados por la primigenia Ley 8/2007 y el vigente TRLS/15.

Obviamente, resulta absolutamente necesario dominar y conocer los principios y conceptos que identifican las técnicas señaladas y las características particulares y especiales que las definen, con la finalidad de poder intervenir y garantizar el interés general, la mejor corrección y la más adecuada renovación en los nuevos desarrollos urbanos que este Libro propone y pretende fomentar.

Procede, por tanto, explicar las Propuestas plantadas en este Libro para la renovación del Sistema Urbanístico actual, desagregadas en los **tres Capítulos siguientes**:

1º. En el **Quinto para las Disposiciones Procedimentales que afectan a la formulación y tramitación del Planeamiento Urbanístico**.

2º. En el **Sexto para las Disposiciones relativas a las Variables Jurídico-económicas reguladoras del control y distribución público-privada de las Plusvalías que se generan por el Planeamiento Urbanístico y**

3º. En el **Séptimo para fomentar la insuficiente Gestión Pública y el Conocimiento experto** de las Innovaciones Jurídico-urbanísticas incorporadas por la legislación vigente a la gestión urbana, sobre todo en la Ciudad Consolidada.

7.2.3. 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 SUE de reparto de cargas y beneficios (proceso de equidistribución).

Pasemos a analizarlas más en detalle.

7.2.4. 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

1º) Consideraciones generales Previas

Con respecto a las Actuaciones de Dotación generalizadamente analizadas y señaladas en los anteriores Apartados 7.2.2 y 7.2.3-a), son aquellas Actuaciones de Transformación Urbanística en las que bien por razón de la Revisión global del Plan General 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 7.2.2, 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 vigente 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 **no tienen 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 sobrevenida que traiga causa de un cambio de uso 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 Espacial 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.

También sería cuestionable sustituir la cesión del suelo Dotacional por una **Compensación Económica de valor equivalente**, pues la Administración, normalmente, no dispondría de suelo calificado como Dotacional o destinado a la promoción de Vivienda Protegida en el ámbito de la Actuación (en la ZOU), por lo que **sería improcedente la aceptación de la Compensación sin suelo al que aplicarla**. Podría entenderse como una «exacción ficticia» sin base jurídica que la justificara.

Por tanto, los clásicos instrumentos que nos ofrece la tradicional Gestión 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, el marco **legislativo vigente viene a resolver el problema** de manera brillante. 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 lucrativa, 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».*

La trascendencia de esta disposición se deduce de su mera enunciación y en la que podemos detectar **tres virtualidades** esenciales:

a) La primera, la virtualidad 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 virtualidad aplicativa, en este caso genérica, es la que comporta la incorporación a la Gestión urbanística tradicional de un **nuevo concepto de entender la satisfacción de la carga 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 total o parcialmente 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 concreta Actuación de Transformación Urbanística (Actuación de Dotación o Unidad de Ejecución urbanizadora) **su obtención sólo pudiera derivarse, de manera onerosa, mediante la aplicación exclusiva de la Expropiación Aislada por imperio de la ley**.

Pasemos a analizar estas virtualidades más pormenorizadamente.

2º) Sustitución de la Cesión de Suelo Dotacional por la entrega de un Equipamiento Público construido en régimen de Complejo Inmobiliario de carácter urbanístico.

a) 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** y cuya dimensión superficial se mantenía en el tiempo de manera casi inalterable, pierde característica 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 m²s destinados a la edificación de una Guardería Infantil (con una edificabilidad, por ejp. de 500 m²t) comportaba la entrega de esa superficie de suelo a la Administración, libre de cargas, para que esta lo edificara cuando considerara oportuno financiándose con sus recursos propios. Pues bien, a partir de la entrada en vigor del artículo 18.2-b) del TRLS/15, la cesión de suelo de 1.000 m²s para el uso de Guardería se puede sustituir por la cesión de una construcción ya edificada de 500 m²t de Guardería Infantil. Es decir, **el deber de ceder «X m²s» destinado a uso Dotacional para construir una Guardería se sustituye por el deber de ceder «Y m²t» de 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 constituido en Complejo Inmobiliario**: ¿sería procedente mantenerla o compensarla con otra superficie de suelo equivalente? La respuesta es claramente negativa, y ello por **dos razones jurídicas claras**:

— **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 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».

— **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.



El Urbanismo español, en la actualidad, presenta una valoración explícitamente negativa, tanto en términos sociales, como políticos y mediáticos.

Las razones principales, entre otras, de esta «mala reputación» se explican en las consecuencias especulativas, cuando no las más reprochables prácticas de corrupción, que comportan, en numerosas ocasiones, los procelosos procesos de reclasificación y recalificación de suelo y en la desesperante lentitud que sufre la tramitación administrativa de los diferentes instrumentos de Planeamiento que se someten a la aprobación municipal.

A analizar las razones de esta mala imagen reputacional y a proponer soluciones plausibles que permitan recuperar la solvencia técnica y social que el Urbanismo español nunca debió perder, se aplica detallada e intencionadamente en el contenido de este libro.

ISBN: 978-84-7052-978-8

