



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2010, DE 18 DE MAYO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

I.- INTRODUCCIÓN.-

Desde la entrada en vigor del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de Mayo, tanto el marco socio-económico como la legislación básica estatal aplicable en materia de urbanismo y suelo han experimentado profundos cambios motivados, entre otros, por los siguientes factores:

- La transformación sustancial de la actividad socio-económica acaecida como consecuencia de la profunda crisis experimentada por el sector inmobiliario y de la construcción, que ha comportado un drástico cambio de escenario productivo y de modelo de desarrollo urbanístico en pos de modelos más sostenibles que ponen el foco en la ciudad existente.
- La aprobación y entrada en vigor de diferentes leyes Estatales contenedoras de disposiciones básicas con afección directa a la ordenación del territorio y al urbanismo, tales como la Ley 21/2013, de 9 de Diciembre, de Evaluación Ambiental, la Ley 8/2013 de 26 de junio de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015 que constituyen un conjunto de textos legales conformadores de un nuevo marco legislativo inédito en las fechas de aprobación del TRLOTAU.

De acuerdo con el marco expuesto, resulta del todo necesario que la normativa urbanística autonómica introduzca las modificaciones necesarias para posibilitar la incorporación de técnicas que permitan la intervención en la ciudad consolidada primando estas actuaciones y dejando a un lado modelos expansivos que ya han sido superados.

2.- OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.-

2.1.- Motivación.-

La modificación propuesta viene motivada esencialmente por la necesidad de incorporar en la normativa urbanística autonómica las herramientas necesarias para favorecer las actuaciones de rehabilitación urbana. Al respecto, debemos hacer constar que este modelo de desarrollo sostenible con enfoque priorizado en la ciudad consolidada ha al que acabamos de hacer referencia ya ha sido objeto de desarrollo reciente por la normativa urbanística autonómica comparada entre la que cabe destacar, entre otras:



- La Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León
- La Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia
- La Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Por su parte, la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.
- la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Por otro lado, tras la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2017 en la que se estima la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta y se declara que el artículo 36.2 A) de la Ley autonómica «*es inconstitucional y nulo*» se plantea una nueva redacción de dicho precepto en la el derecho de participación de los particulares en la elaboración de los instrumentos de planeamiento queda garantizado de manera completa.

2.2.- Objetivos.-

La modificación del TrLOTAU que se propone contempla básicamente cuatro objetivos:

- El primero de ellos se dirige a dar respuesta a las demandas de diversos colectivos, desde ciudadanos y profesionales de la materia, hasta Administraciones competentes, puestas de manifiesto en entornos tales como los grupos de trabajo que se articularon como consecuencia del “Pacto por la recuperación económica de Castilla-La Mancha 2015-2020”, y consiste en asimilar el concepto de “aprovechamiento preexistente” al aprovechamiento que una parcela o solar tuviera atribuido por el planeamiento vigente (y no al realmente materializado, como está ahora) y, en caso de que el municipio no tuviera planeamiento general, a la edificabilidad lícitamente realizada. En definitiva, se trata de entender como punto de partida para la ordenación de los municipios que en los cascos urbanos, el aprovechamiento al que tienen derecho los vecinos es el que marque la ordenanza de aplicación, hayan o no hayan colmatado la edificabilidad permitida.
Para ello, se modifica la disposición preliminar del TRLOTAU y el articulado que hace referencia a estos aspectos.
- El segundo objetivo nace de la necesidad de modificar la normativa urbanística autonómica vigente a efectos de posibilitar las actuaciones de renovación, regeneración y dotación urbanas dentro del marco introducido por la legislación básica





estatal que, tal y como exponíamos en el apartado precedente prima la intervención en la ciudad consolidada dejando a un lado el modelo de desarrollo expansivo vigente en los últimos tiempos. En esta línea, y a estos concretos efectos, se introducen medidas tales como la posibilidad de que, en estos casos concretos de actuaciones de rehabilitación urbana, se pueda superar puntualmente el límite general establecido de edificabilidad residencial en suelo urbano de 1 metro cuadrado por metro cuadrado, debido a que con esta limitación que actualmente contiene la normativa autonómica resulta inviable actuar en los cascos urbanos consolidados.

Para ello, se modifica la letra a) del punto 1 del artículo 31.

- El tercer objetivo, en directa relación con el anterior, surge directamente de la necesidad de adecuación de la normativa urbanística autonómica a la legislación básica estatal, incorporando el concepto de complejo inmobiliario de carácter urbanístico para posibilitar el cumplimiento del deber de cesión de suelo dotacional en el interior de los cascos urbanos en actuaciones de renovación, regeneración y dotación urbanas, de manera que cuando no sea posible efectuarse en suelo, se pueda hacer en edificabilidad para equipamientos públicos dentro de un edificio o, incluso, aportando al Ayuntamiento su valor económico, de forma que sea obligatorio su destino al patrimonio público de suelo. Con ello se permite desbloquear situaciones que conllevan regeneración urbana planteadas y que por falta de suelo donde ubicar las cesiones correspondientes, se quedan sin resolver (como las modificaciones de uso planteadas en los principales edificios de Correos; el edificio de la Cruz Roja en Puertollano, expediente del año 2004; o el reciente del Palacio sito en la Plaza de San Esteban, de Guadalajara).

Para ello, se modifica en el artículo 69 incorporando el punto 1.3 y se incorpora una nueva letra d) en el artículo 77.

- Finalmente, el cuarto y último objetivo responde a la necesidad de modificar el artículo 36, tras ser declarado inconstitucional y nulo el párrafo segundo de la letra A del punto 2 de este artículo en su redacción dada en el TRLOTAU aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2017, por excluirse de un nuevo trámite de información pública los Planes cuando en el documento se introduzcan modificaciones que tengan el carácter de sustanciales.

En relación a este punto, debemos precisar que, si bien el artículo declarado nulo se modificó por la Ley 2/2009, de 14/05/2009, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el TRLOTAU, y posteriormente se derogó por el TRLOTAU aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, el tercer párrafo del actual artículo 36.2.A mantiene la exención de un segundo trámite de información



pública en un mismo procedimiento cuando se introdujesen modificaciones sustanciales en el Plan a causa, bien de las alegaciones formuladas en la información pública, bien de los informes emitidos por otras Administraciones Públicas. En consecuencia, se estima conveniente eliminar esta exención y modificar el citado precepto para incluir la obligación de este trámite en todo caso, y sin perder ninguna de las garantías que se establecen actualmente en el citado artículo, como es la notificación a los interesados en el procedimiento, no sólo de la resolución de las alegaciones presentadas, sino del acuerdo de aprobación inicial del Plan en tramitación.

Para ello, se modifica el tercer párrafo del artículo 36.2.A) y el punto 3 del mismo artículo.

3.- Alternativas.-

La opción no regulatoria, no ha sido una opción a valorar habida cuenta de que la consecución de los objetivos expuestos pasa en todo caso por una modificación de la normativa vigente por las razones que se acaban de describir.

3.- CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.-

3.1 Contenido y análisis jurídico de las modificaciones propuestas.-

Las modificaciones propuestas en el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística para su incorporación al Anteproyecto de Ley en materia de gestión y organización administrativa, presentan el siguiente alcance:

Uno. Se incluye un nuevo punto 3.5 en la Disposición Preliminar que queda con la siguiente redacción:

3.5. Aprovechamiento objetivo preexistente: la edificabilidad y el uso establecidos por el planeamiento general municipal vigente sobre una parcela o solar en el momento de la redacción de una nueva ordenación. En aquellos municipios que no cuenten con planeamiento general, se estará a la lícitamente realizada.”

Con la redacción del aprovechamiento preexistente contenida en el vigente Tr.LOTAU, únicamente se entiende como aprovechamiento adquirido por el ciudadano el que establece el planeamiento vigente en el suelo urbano cuando éste está colmatado por la edificación según las ordenanzas o, cuando sin estar edificado, proviene del desarrollo urbanístico de unidades, polígonos o sectores. Con el cambio propuesto, se ajusta la definición del concepto de aprovechamiento preexistente como aprovechamiento adquirido, con las determinaciones propias de los Planes Generales, ya que el plan, según establece el artículo 24.1.d) del





TRLOTAU, marca las edificabilidades "máximas", entendiendo por tanto que es un tope al que tiene derecho el propietario de suelo urbano, evitando de esta manera que el no materializar ese derecho no conlleve la pérdida del mismo contribuyendo así a realizar una aplicación más correcta de la doctrina jurisprudencial.

La modificación propuesta incide asimismo en el contenido de los artículos 45, 69, 70, 71 y la Disposición Transitoria 4ª, 1.3 .b)2ª cuyo contenido queda como más adelante se expondrá.

Dos. Se modifica la letra a) del artículo 31.1 que queda con la siguiente redacción:

"a) En el suelo urbano la edificabilidad no podrá superar 10.000 metros cuadrados de edificación residencial por hectárea.

En el suelo urbano en que se haya alcanzado o superado dicho límite máximo, en general no se podrá aumentar la edificabilidad residencial respecto de las previsiones del planeamiento anterior y deberá procurarse que disminuya o, a lo sumo, se mantenga en su intensidad, el grado de consolidación característico del último medio siglo.

Puntual y excepcionalmente se podrá aumentar la edificabilidad residencial respecto de las previsiones del planeamiento anterior para actuaciones de regeneración urbana o de dotación, cuya viabilidad técnica y/o económica así lo justifiquen, sin que en ningún caso se pueda superar el límite máximo del 50% sobre la prevista en el planeamiento anterior.

En todo caso, cuando el planeamiento prevea un incremento de la edificabilidad sobre las previsiones del planeamiento anterior, deberá reservar los suelos dotacionales suficientes para alcanzar los estándares previstos en las letras c) y d) de este mismo número respecto del incremento propuesto."

La posibilidad de superar de manera excepcional el límite máximo de edificabilidad en el suelo urbano se enmarca dentro del objetivo marcado por la Ley estatal de cambiar el modelo urbanístico expansivo en pos de un modelo que favorezca en todo caso la intervención en la ciudad consolidada. Para la justificación del incremento de aprovechamiento juega un papel esencial la memoria de viabilidad económica de la actuación, a la que se refiere el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 7/2015 en la que, entre otros aspectos, se incluirá un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación. Deberá contemplarse



asimismo el análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación. En cualquier caso, hay que destacar que la modificación propuesta en nuestra normativa autonómica en ningún caso exonera de las obligaciones legales de reservar suelos dotaciones manteniendo la misma respecto al incremento propuesto.

En el derecho autonómico comparado, la posibilidad de superar el techo máximo de edificabilidad en el supuesto de actuaciones de rehabilitación urbana, ya ha sido objeto de regulación por La Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que modifica el artículo 36 de la Ley 5/99 permitiendo superar los límites de edificabilidad y densidad en los ámbitos y sectores de suelo urbano que tengan por objeto actuaciones de regeneración o renovación urbana hasta en un 50 por ciento.

Tal y como hemos precisado la propuesta normativa castellano manchega mantiene la obligación de cesión de dotaciones, en referencia a este extremo podemos señalar que otras normativas autonómicas como la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, son aún más flexibles y, para las actuaciones de dotación, entienden que el aumento de edificabilidad o cambio de uso requerirá el incremento de las dotaciones públicas únicamente cuando conlleve un aumento del aprovechamiento superior al 30 % del existente.

En la misma línea, la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. en actuaciones de regeneración urbana establece en su art. 61 que *“Con carácter excepcional, y siempre y cuando se justifique que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, la Administración competente para la aprobación del Plan Especial de Actuación Urbana podrá exonerar de nuevas entregas de suelo tanto en concepto de incremento de aprovechamiento como para dotaciones públicas”*.

Tres. Se modifica el tercer párrafo del artículo 36.2.A) que queda con la siguiente redacción:

“2. Concluida la redacción técnica del Plan o instrumento, la Administración promotora del mismo, lo someterá simultáneamente a:

A) Información pública por un período mínimo de un mes, anunciada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en uno de los periódicos de mayor difusión en ésta. Durante ella, el



proyecto diligenciado del Plan, deberá encontrarse depositado, para su consulta pública, en el Municipio o Municipios afectados por la ordenación a establecer.

El plazo anterior se ampliará al que señale la legislación ambiental a efectos de información pública en el supuesto de que el Plan deba someterse a evaluación ambiental, a fin de realizar de manera conjunta la información pública de ambos procedimientos.

El Plan deberá someterse nuevamente a información pública, por el plazo mínimo y en la forma establecidos anteriormente, en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) En todo caso, cuando se produzcan modificaciones sustanciales respecto al documento sometido a información pública.*
- b) Cuando, tras la información pública, se incorporen al Plan nuevas determinaciones que no vengan derivadas de las alegaciones formuladas ni de los informes emitidos por otras Administraciones u organismos.*

Cuatro.- Se modifica el punto 3 del artículo 36, que queda con la siguiente redacción:

“3. Concluidos los trámites anteriores, el Ayuntamiento Pleno u órgano competente de la Administración promotora del Plan o instrumento, resolverá sobre su aprobación inicial y las alegaciones presentadas en el trámite de información pública, notificando dicho acuerdo a los interesados en el procedimiento. Tras lo anterior, se remitirá el Plan o instrumento, debidamente diligenciado y acompañado de su expediente administrativo, a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística interesando su aprobación definitiva.”

Tras la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2017 en la que se estima la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta y se declara que el artículo 36.2 A) de la Ley autonómica «es inconstitucional y nulo» se plantea una nueva redacción de dicho precepto.

En los Fundamentos Jurídicos de la citada Sentencia, se señala respecto a la redacción de dicho precepto en que: « no ofrece ningún cauce para garantizar la participación pública en el proceso de planeamiento cuando durante su tramitación se han introducido modificaciones sustanciales» y que «debemos constatar que la exclusión de este trámite en el caso de introducción de modificaciones que tengan el carácter de sustanciales, que es el supuesto que regula el precepto cuestionado, es incompatible con la garantía contenida en el artículo 6.1 LRSV, siendo contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo».



La base de la argumentación es que el principio de participación pública, *«exige en esencia que los ciudadanos puedan conocer el contenido del plan de que se trate y formular las alegaciones que estimen convenientes, a fin de que el poder público tenga ante sí las alegaciones de los ciudadanos en el momento de tomar la decisión».*

Debemos aclarar que la citada Sentencia declara nulo el art. 36.2 A) en la redacción dada por el Decreto Legislativo 1/2004 de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, disposición aplicable por el momento de aprobación del POM de Toledo y cuya redacción presentaba el siguiente tenor literal:

“No será preceptivo reiterar este trámite en un mismo procedimiento, ni aun cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el proyecto, bastando que el órgano que otorgue la aprobación inicial la publique en la forma establecida en el párrafo anterior y notifique ésta a los interesados personados en las actuaciones. “

Dado que tras la modificación de este precepto por la Ley 2/2009 se ha mantenido la ausencia de información pública en el supuesto de modificaciones sustanciales cuando éstas deriven de alegaciones formuladas en el trámite de información pública o de los informes sectoriales se ha optado por proceder a la modificación del precepto introduciendo la necesidad de este segundo trámite en todos los supuestos en que se introduzcan modificaciones sustanciales independientemente del origen de éstas.

Cinco. Se modifica el punto 2 del artículo 45, que queda con la siguiente redacción:

“2. Se clasificarán como suelo urbano consolidado por la edificación y la urbanización, los terrenos a que se refiere la letra a) del apartado A) del número anterior respecto de los cuales el planeamiento mantenga, sin incremento alguno, el aprovechamiento objetivo preexistente y los referidos en el apartado B), una vez completadas y recibidas por el Ayuntamiento las obras de urbanización.”.

Seis.- Se modifica la letra b) del punto 3.A del artículo 45, que queda con la siguiente redacción:

“b) El planeamiento les atribuya, sea por cambio del uso a uno de mayor rentabilidad, sea por incremento de la edificabilidad, un aprovechamiento objetivo superior al preexistente. Para su materialización se podrá optar por la aplicación de la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

En el caso de ausencia de edificabilidad preexistente, ésta se considerará de 1 metro cuadrado construible por metro cuadrado de suelo cuando el uso mayoritario de la zona de ordenación urbanística en que se encuentren los terrenos sea el residencial, y de 0,7 metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo, cuando sea el industrial o terciario. Si el





planeamiento atribuyera a los terrenos o a la zona de ordenación urbanística menor edificabilidad se considerará la señalada en el mismo.”

Siete.- Se modifica la letra b) del artículo 69.1.2 que queda con la siguiente redacción:

“b) En el caso de terrenos a los que el planeamiento atribuya, sea por cambio del uso a uno de mayor rentabilidad, sea por incremento de la edificabilidad, un aprovechamiento objetivo superior al del planeamiento anterior, las siguientes:

1º. El suelo dotacional público resultante de aplicar los estándares regulados en el artículo 31 en función del incremento de aprovechamiento que el planeamiento otorgue y determinado por el procedimiento descrito en el número 3 del artículo 71, en caso de que se aplique la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

Estas superficies se ubicarán en la misma zona de ordenación urbanística que los terrenos objeto del incremento de aprovechamiento si bien, en los Municipios con población inferior a 10.000 habitantes de derecho, se podrán ubicar fuera de ella siempre que se justifique su adecuado servicio a la mencionada zona y se asegure la coherencia con el modelo de ordenación establecido por el plan y con el principio de cohesión social.

En cualquier caso, los costes de urbanización correspondientes a los suelos dotacionales se sufragarán por los propietarios de los terrenos objeto del incremento de aprovechamiento.

2º. La superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo suficiente e idónea para materializar el diez por ciento aplicado a la diferencia sobre el preexistente, pudiendo el planeamiento incrementar o disminuir dicho porcentaje, de manera motivada, en función de las plusvalías y sobre la base de estudio de mercado actualizado hasta el quince por ciento y el cinco por ciento, respectivamente.

c) En el caso de terrenos incluidos en unidades de actuación urbanizadora previsto en el apartado B) del número 3 del artículo 45, las propias del suelo urbanizable, aplicándose una metodología análoga a la establecida en la letra b).2) del artículo 68.”

Ocho.- Se añade el punto 1.3 al artículo 69 tras la letra c) del punto 1.2 quedando con la siguiente redacción:

“1.3. En los casos en que exista imposibilidad física de materialización de las cesiones de suelo dotacional público previstas en las letras a) y b) del punto 1.2 anterior, en solares o parcelas del ámbito correspondiente, el deber de cesión podrá sustituirse por la entrega a la Administración de la misma superficie en metros cuadrados edificada dentro de un complejo inmobiliario urbanístico ubicado en el ámbito, que se recogerá como edificabilidad no lucrativa y deberá calificarse expresamente como bien dotacional público.



Excepcionalmente, en el caso de que tampoco fuera posible ubicarse en el complejo inmobiliario, el deber de cesión de suelo dotacional podrá sustituirse por la entrega de su equivalente económico, según lo dispuesto en el artículo 70.4 y previo informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. En este caso, la cantidad obtenida deberá integrarse en el correspondiente Patrimonio Público de Suelo y destinarse a la obtención y ejecución de suelo para dotaciones o a la mejora de infraestructuras urbanas.

Cuando en las cesiones de suelo con aprovechamiento lucrativo previstas en este artículo no pueda cumplirse su destino para vivienda sujeta a algún tipo de protección pública, podrán ser sustituidas por el abono en dinero a la Administración actuante de su valor, tasado por ésta de conformidad con los procedimientos de enajenación previstos en el artículo 79.3. El importe obtenido deberá ser ingresado en todo caso en el patrimonio público de suelo conforme a lo dispuesto en el artículo 77.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2.a) y con objeto de reducir o absorber los eventuales déficit preexistentes, el planeamiento podrá establecer mayores reservas de suelo dotacional público que las resultantes de aplicar los estándares del artículo 31 a cada uno de los tres supuestos anteriores. En cualquier caso, los usos de las cesiones de suelo con destino dotacional público serán los previstos expresamente en el planeamiento.

Asimismo, en los tres supuestos anteriores, también será procedente la cesión del suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento, en su caso, adscriba o incluya en el ámbito correspondiente”

En aplicación de las determinaciones de la legislación básica estatal, y en concreto de los artículos 18.2.b) y 26.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para favorecer la regeneración urbana, se incorpora el concepto de complejo inmobiliario de carácter urbanístico y se posibilita el cumplimiento del deber de cesión de suelo dotacional en el interior de los cascos urbanos, esto es, en actuaciones de operaciones de reforma interior y de incrementos de aprovechamiento, en forma de edificabilidad para equipamientos públicos o de su valor económico, que en este último caso deberá destinarse al patrimonio público de suelo, siempre que exista imposibilidad física de ubicación en una parcela o solar concreto. En este sentido, hay que señalar que resultaba necesario configurar un marco de actuación flexible para acomodar el régimen de deberes y cargas urbanísticas a la realidad del suelo urbano ya que en este concreto tipo de suelo no será siempre posible encontrar suelos para dotaciones y equipamientos en la ciudad ya existente y esta eventualidad debe estar prevista, contemplando incluso la legislación básica urbanística incluso la posibilidad de monetización de las dotaciones en los casos y condiciones en los que lo prevea la legislación urbanística.



La regulación autonómica propuesta es absolutamente garantista permitiendo la monetización de las dotaciones en último extremo, con informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo y delimitando el fin al que dentro de los Patrimonios Públicos de Suelo deben destinarse los ingresos recaudados por este concepto.

Al respecto de esta modificación, debemos señalar que ha sido ya incorporada por varias normas urbanísticas autonómicas. Así, la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia en su artículo 193, para las actuaciones de dotación permite que *“Cuando no sea posible hacer efectivas, en su propio ámbito, las compensaciones de mayores dotaciones o espacios libres o el deber de cesión previsto en el apartado anterior, las citadas obligaciones podrán cumplirse mediante la delimitación de una unidad de actuación discontinua, establecerse en un complejo inmobiliario o sustituirse por una compensación en metálico, cuyo destino será el patrimonio municipal de suelo.”*.

En la misma línea, el art. 21 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, permite igualmente para las actuaciones de dotación que *“a) El deber de cesión al ayuntamiento obligatoria, gratuitamente y sin cargas del suelo correspondiente al aprovechamiento urbanístico que le corresponda se determinará atendiendo sólo al incremento de edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento urbanístico, pudiendo cumplirse, en su caso, mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiese estar prevista en la propia actuación, o integrarse en el patrimonio público del suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.*

b) El deber de entregar a la Administración 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 ubicado dentro del mismo.

3. Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondieran a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato.

La misma regla podrá aplicarse a los incrementos de la densidad o edificabilidad que fueran precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojo y al retorno que exija la correspondiente actuación.”.



Por su parte, la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, en relación a la gestión urbanística, en su artículo 32 relativo al régimen de suelo urbano prevé que: *“Las entregas de suelo previstas en los apartados 2 y 3 de la anterior letra A) siempre que así se justifique, podrán sustituirse por el pago en dinero de su valor calculado conforme al artículo 38, con la finalidad de facilitar la gestión urbanística privada. El importe deberá ser ingresado en todo caso en el patrimonio público de suelo, o en su caso si corresponde a la obtención de las dotaciones correspondientes.*

El artículo 92 de esta misma norma en su apartado 2 en cuanto al destino de los patrimonios públicos de suelo precisa, en línea con la modificación planteada por esta Comunidad Autónoma que: *“2. Asimismo, en el caso de actuaciones de dotación, cuando se haya optado por cumplir la obligación de cesión de suelo mediante sustitución de su entrega por su valor en metálico, con la finalidad de integrarlo en el patrimonio público del suelo, los recursos así obtenidos se destinarán con preferencia a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.”.*

Nueve. Se modifica el punto 3 del artículo 70 que queda con la siguiente redacción:

“3. En el suelo urbano consolidado y en el no consolidado porque el planeamiento le atribuya un aprovechamiento objetivo superior al preexistente a que se refiere la letra A), b) del número 3 del artículo 45, no procede la delimitación de áreas de reparto, constituyendo cada solar el ámbito espacial de atribución del aprovechamiento.”

Diez.-. Se modifica la letra a) del punto 3 del artículo 71, que queda con la siguiente redacción:

“3. Para calcular el aprovechamiento privativo de las parcelas edificables incluidas en unidades de actuación discontinuas en suelo urbano no consolidado a que se refiere la letra A) b) del número 3 del artículo 45, se procederá de la siguiente forma:

a) En cada Zona de Ordenación Urbanística delimitada por usos y tipologías homogéneas, la superficie de las reservas dotacionales a que se refiere la letra a) del número 2 del artículo 24, se dividirá entre el incremento total de aprovechamiento urbanístico que se atribuya a la Zona de Ordenación Urbanística.

Dicho cociente representa el coeficiente en el que cada parcela edificable colabora en la obtención de suelo dotacional establecida en el apartado 1 de la letra b) del punto 1.2 del número 1 del artículo 69, en relación con el incremento de aprovechamiento atribuido a la Zona de Ordenación Urbanística.”



Once.- Se añade la letra d) artículo 77 que queda con la siguiente redacción:

"d) Los recursos obtenidos por la Administración en sustitución de su participación en el aprovechamiento urbanístico o de las cesiones obligatorias en los casos y con los destinos legalmente previstos."

Doce.- Se modifica la Disposición Transitoria 4ª, 1.3.b) 2ª que queda con la siguiente redacción:

"2ª. Cuando los terrenos tengan la condición de solar o el planeamiento les atribuya un aprovechamiento objetivo superior al preexistente, según lo establecido en la letra b) del apartado A) del número 3 del artículo 45, o cuando el planeamiento haya previsto la ampliación del espacio público a que den frente con modificación de la alineación o alineaciones correspondientes, y, en su caso, la obtención de dotaciones locales por un procedimiento similar al establecido en el número 3 del artículo 71 de esta Ley, la actividad de ejecución se podrá continuar desarrollando conforme al régimen previsto en la legislación aplicable al tiempo de la aprobación del planeamiento en vigor."

3.2.-Descripción de la tramitación.-

Con el objeto de fomentar la participación y la transparencia de la iniciativa de modificación, con fecha de 15 de febrero de 2017 se remitió a los miembros de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo la propuesta de texto modificado del TRLOTAU, en la que se incluían las tres primeras de las modificaciones descritas en el apartado anterior concediéndoles un plazo de diez días hábiles a efectos de efectuar las observaciones, sugerencias y consideraciones que se estimasen oportunas. A los mismos efectos, la propuesta de modificación ha sido asimismo objeto de remisión a los Servicios Técnicos de las diferentes Direcciones Provinciales. En cuanto a la modificación que afecta al artículo 36.2 A) TrLOTAU al ser consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2017, posterior al trámite anterior, se remitió junto con la convocatoria de este órgano colegiado el martes 28 de febrero. A continuación incorporamos el texto remitido el 15 de febrero:

"ANTEPROYECTO DE LEY EN MATERIA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y ORGANIZACIÓN.

.- Modificación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo.

Uno. Se modifica el punto 3.4 de la Disposición Preliminar que queda con la siguiente redacción:

"3.4. Aprovechamiento objetivo preexistente: la edificabilidad y el uso establecidos por el planeamiento general municipal vigente sobre una parcela o solar en el momento de la



ejecución urbanística. En aquellos municipios que no cuenten con planeamiento general, se estará a la lícitamente realizada.”

Dos. Se modifica la letra a) del artículo 31.1 que queda con la siguiente redacción:

“a) En el suelo urbano la edificabilidad no podrá superar 10.000 metros cuadrados de edificación residencial por hectárea, medida en el total de la superficie del suelo urbano.

En el suelo urbano en que se haya alcanzado o superado dicho límite máximo, no se podrá aumentar la edificabilidad respecto de las previsiones del planeamiento anterior, salvo que el incremento se justifique en actuaciones de regeneración urbana o de dotación, y deberá procurarse que disminuya o, a lo sumo, se mantenga en su intensidad, el grado de consolidación característico del último medio siglo.

Cuando el planeamiento, por no encontrarse superado el límite máximo anterior, prevea un incremento de la edificabilidad sobre la realmente existente para zonas de ordenación concretas, deberá reservar los suelos dotacionales suficientes para alcanzar los estándares previstos en las letras c) y d) de este mismo número.”

Tres. Se modifica la letra b) del artículo 45.3.A. que queda con la siguiente redacción:

“b) El planeamiento les atribuya, sea por cambio del uso a uno de mayor rentabilidad, sea por incremento de la edificabilidad, un aprovechamiento objetivo superior al preexistente. Para su materialización se podrá optar por la aplicación de la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

En el caso de ausencia de edificabilidad preexistente, siempre que no se supere la atribuida por el planeamiento, ésta se considerará de 1 metro cuadrado construible por metro cuadrado de suelo cuando el uso mayoritario de la zona de ordenación urbanística en que se encuentren los terrenos sea el residencial, y de 0,7 metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo, cuando sea el industrial o terciario. Si el planeamiento atribuyera a los terrenos menor edificabilidad se considerará la señalada en el mismo.”

Cuatro. Se añade el punto 1.3 al artículo 69.1 tras la letra c) del punto 1.2 con la siguiente redacción:

“1.3. En los casos en que exista imposibilidad física de materialización en el ámbito correspondiente de las cesiones de suelo dotacional público previstas en las letras a) y b) del punto 1.2 anterior, el deber de cesión podrá sustituirse bien por la entrega a la Administración de la superficie equivalente edificada dentro de un complejo inmobiliario urbanístico ubicado en el ámbito, bien por la entrega de su equivalente económico. En el caso de cesión en superficie edificada, ésta se recogerá como edificabilidad no lucrativa y deberá calificarse





expresamente como bien dotacional público. Si la cesión se sustituye por su equivalente económico, éste deberá integrarse en el correspondiente Patrimonio Público de Suelo."

Cinco. Se añade la letra d) artículo 77 con la siguiente redacción:

"d) Los recursos obtenidos por la Administración en sustitución de su participación en el aprovechamiento urbanístico o de las cesiones obligatorias en los casos y con los destinos legalmente previstos." "

Durante este plazo se han recibido, además de informes y observaciones por técnicos de esta Consejería de Fomento, por orden de entrada, las aportaciones de:

1.- Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha.-

- Respecto a la modificación del punto 3.4 de la Disposición Preliminar, que incluye la definición del "Aprovechamiento objetivo preexistente", indican que entienden que la definición de aprovechamiento preexistente actual es válida a la hora de la ejecución de los Planes, pero que la incorporación del Aprovechamiento objetivo preexistente es necesaria para la formulación de éstos, con lo que proponen mantener el punto 3.4 actual e introducir un 3.5 nuevo.

Entendemos acertada la observación y se procede a modificar la propuesta, manteniendo el 3.4 actual que define los derechos adquiridos en el momento de la ejecución de los planes (de cara por ejemplo a posibles indemnizaciones), y se introduce un nuevo punto 3.5 que define el aprovechamiento objetivo preexistente como aprovechamiento adquirido en el momento de la redacción de una nueva ordenación. Como consecuencia de la propia modificación planteada y de esta división del concepto en dos fases, la de planificación y la de ejecución, hay que modificar, además de la Disposición Preliminar, en la que se mantiene el 3.4 actual y se añade un nuevo 3.5, los siguientes artículos del TRLOTAU: El punto 2 del artículo 45; la letra b) del artículo 45.3.A; la letra b) del artículo 69.1.2; el punto 3 del artículo 70; la letra a) del punto 3 del artículo 71; y la disposición transitoria cuarta, apartado 1.3.b)2ª.

- Respecto a la modificación del artículo 31 no ven acertada la propuesta de que el tope de techo residencial se calcule sobre el total del suelo urbano, porque podría dar lugar a densidades altísimas en algunas zonas de ordenación, al compensarse con otras, además de entender que hay que concretar más el posible aumento de edificabilidad. El cómputo del tope de techo residencial en el total del suelo urbano se propuso con el objeto de dar una mayor flexibilidad a los planes de nuestras principales ciudades, ya que en la actualidad, si se computa por zonas de ordenación urbanística como se indica en el Reglamento de Planeamiento, al tener todas ellas en los centros históricos

o urbanos superados estos límites, los nuevos planes nunca pueden actuar de modo global en estos ámbitos si no es para disminuir las edificabilidades existentes. De esta forma se podrían compensar zonas con mayor densidad con otras de menor densidad, debiendo ser los propios planes los que justificasen estas decisiones de ordenación, y sin que en el conjunto del suelo urbano se superara este límite.

Si bien, si se entiende que la nueva redacción puede generar mayores problemas que beneficios, se puede mantener el texto actual, y en el Reglamento matizar cómo se realiza el cómputo, ya que actualmente es el Reglamento de Planeamiento el que establece que se haga por zonas de ordenación urbanística. En cuanto a una mayor concreción en los incrementos puntuales para las actuaciones de regeneración urbana o dotación, se estima conveniente y se han introducido en el texto.

- En cuanto a la modificación del artículo 69 se hacen varias observaciones, con sugerencias concretas o con solicitud de aclaración. Se entienden todas ellas oportunas, por lo que se modifica el texto de la propuesta incorporando las sugerencias y aclarando y concretando algunos aspectos de la sustitución de la cesión de suelo.

2.- Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.-

Considera que la modificación facilitará la rehabilitación y mejora de diversas zonas urbanas, *"(...) siendo más fácil mejorar dichas infraestructuras en zonas existentes que ampliar las redes de servicios a otras zonas."*

3.- Asociación Provincial de Empresarios de la Construcción de Albacete (APECA), integrada en FEDA y en FERECO.-

Presenta escrito de alegaciones en el que principalmente les preocupa la posible aplicación arbitraria de la norma con las modificaciones introducidas. También hacen referencia a la excepcionalidad que la legislación básica estatal exige para poder eximir del cumplimiento del deber de cesión.

Con las nuevas incorporaciones al texto modificado se concretan las posibilidades de superar los límites establecidos, además de definirse con mayor claridad cómo y cuándo se puede sustituir el deber de cesión de suelo dotacional por cesión en edificación o en metálico, puntualizando que este deber de cesión en ningún caso se elimina o exime con la nueva redacción del TRLOTAU propuesta, como sí permite excepcionalmente la legislación estatal, habilitando para que las legislaciones autonómicas incorporen esta exención.



4.- FERECO.-

Indican la necesidad de aclarar los criterios que se van a seguir a la hora de materializar la cesión de suelo dotacional público a que hace referencia el punto 1.3 del artículo 69.1, para no dejarlo a criterio interpretativo de cada Ayuntamiento.

Con las nuevas incorporaciones al texto modificado se aclaran las cuestiones planteadas, señalando en concreto que el equivalente económico es sobre el suelo dotacional, para lo que se ha incorporado la referencia al artículo 70.4; y que la equivalencia entre la superficie de suelo dotacional y la del complejo inmobiliario, es la misma cantidad de metros cuadrados de cesión edificados.

5.- Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos técnicos e Ingenieros de la Edificación de Castilla-La Mancha.-

Dan su conformidad sobre las modificaciones efectuadas e inciden en la necesidad de abordar otras modificaciones de la ley.

Tal y como se ha expuesto en el apartado correspondiente a cada una de las alegaciones efectuadas, el texto final propuesto detallado en el epígrafe 1 anterior es fruto de la incorporación al texto inicialmente remitido de las diferentes consideraciones y aportaciones formuladas por los colectivos consultados.

IV.- ANÁLISIS DE IMPACTOS.-

4.1.Consideraciones generales.-

Las modificaciones propuestas se enmarcan, en línea con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, dentro del objetivo de favorecer la intervención en la ciudad consolidada a través de actuaciones de rehabilitación urbana, todo ello en pos de un modelo más sostenible para nuestros municipios.

Las medidas que, vinculadas a este fin y a estas concretas actuaciones, se introducen por la Ley flexibilizan la regulación del suelo urbano a efectos de otorgar mayor viabilidad a las actuaciones de rehabilitación urbana. Asimismo, se mejora la regulación de la figura del aprovechamiento preexistente con el objetivo de lograr la más ágil tramitación de los instrumentos de planeamiento general de nuestros municipios.

4.2.-Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, tiene asumidas competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de acuerdo con lo establecido en el

apartado 2 de su artículo 31 a través de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto. La habilitación legal de la propuesta encuentra su amparo en las competencias enunciadas por lo que es respetuosa con el orden constitucional de distribución de competencias.

Asimismo, la modificación propuesta no deroga ninguna norma previa ni afecta al contenido de disposiciones reglamentarias en desarrollo de la ley.

4.2 Impacto desde el punto de vista de la competitividad de las empresas.-

La norma propuesta no presenta afecciones relevantes respecto a la competitividad de las empresas.

4.3. Impacto económico y presupuestario.

4.3.1.- Impacto económico general.

El impacto económico de la modificación del Texto refundido es positivo tanto desde el punto de vista del fondo como desde el de la forma:

- En relación con el fondo porque su ámbito de aplicación afecta, entre otros, a un sector como es el de la construcción, esencial para la economía española. Ante la incipiente recuperación que de manera muy lenta se va constatando es necesario proporcionar herramientas que contribuyan a una mayor dinamización de la actividad económica potenciando asimismo la sostenibilidad y a flexibilizar la aplicación de la norma favoreciendo la intervención en el suelo urbano a través de actuaciones de rehabilitación urbana lo que se logra con medidas como la introducción del concepto de complejo inmobiliario de carácter urbanístico y la posibilidad de cumplimiento del deber de cesión de suelo dotacional en el interior de los cascos urbanos, esto es, en actuaciones de operaciones de reforma interior y de incrementos de aprovechamiento, en forma de edificabilidad para equipamientos públicos o de su valor económico, que en este último caso deberá destinarse al patrimonio público de suelo, siempre que exista imposibilidad física de ubicación en una parcela o solar concreto. El hecho de que estos extremos hayan sido asimismo objeto de demanda específica por los diferentes colectivos integrantes del eje 6 "Infraestructuras" integrante del "Pacto por la Recuperación Económica de Castilla-La Mancha 2015-2020" no hace sino confirmar los potenciales beneficios que para la economía regional representarán las modificaciones propuestas.
- Desde el punto de vista de la forma porque la incorporación y adecuación de la normativa autonómica a la normativa básica estatal en la materia favorece el conocimiento del ordenamiento jurídico por parte de los ciudadanos en general y por



aquellos que deben de aplicarla. En este sentido, el amplio acervo normativo existente en España, en muchos ámbitos, pero especialmente en el del suelo y el urbanismo, complica en demasía el fácil acceso al ordenamiento jurídico, lo que incide en detrimento de la claridad y la seguridad por lo que la armonización llevada a cabo mediante esta modificación tendrá en todo caso un impacto positivo.

3.2.- Impacto presupuestario.

El impacto de la modificación propuesta en los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha es nulo, no generando ningún compromiso ni obligación económica extra.

Asimismo, es preciso indicar que la modificación del TrLOTAU proyectada no implicará la necesidad de incrementar las dotaciones ni las retribuciones u otros costes de personal al servicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En cuanto a las cargas administrativas la modificación del Texto Refundido, por definición, no incluye ninguna carga administrativa distinta de las que ya están recogidas por la normativa vigente.

3. Impacto por razón de género.

En relación con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y en el artículo, es preciso indicar que la norma proyectada no presenta un impacto de género específico. Ello es así porque todas las medidas que se recogen, buscan fomentar la igualdad de todos los españoles con independencia de su residencia, género o edad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados tanto con el suelo como con la edificación.

De hecho, la presente modificación, trata de propiciar la regeneración y rehabilitación de espacios y edificios urbanos redundando todo ello en la mejora de la calidad de vida del conjunto de los ciudadanos. Toledo, 14 de marzo de 2017

LA JEFE DEL SERVICIO DE DISCIPLINA
Y APOYO TÉCNICO URBANÍSTICO.


Elvira Cabanas Plana.

