

**EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID AMPARA LA
PRIMERA GRAN ACTUACIÓN DE DOTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE
MADRID**

Francisco Bengoetxea Arrieta. Socio de Ramón y Cajal Abogados

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Las actuaciones de dotación. Nuevo régimen del suelo urbano consolidado
- 1.2. El régimen transitorio de las actuaciones de dotación hasta su regulación por las Comunidades Autónomas

2. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID AMPARA LA PRIMERA GRAN ACTUACIÓN DE DOTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

- 2.1. Supuesto de hecho. Recalificación a uso lucrativo privado de numerosas parcelas destinadas a uso dotacional público
- 2.2. La posición de la Comunidad de Madrid
- 2.3. La tesis contraria del Ayuntamiento de Madrid
- 2.4. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid zanja la polémica y autoriza la primera gran actuación de dotación del Ayuntamiento de Madrid

3. OPTIMIZACIÓN URBANÍSTICA DE ACTIVOS INMOBILIARIOS EN SUELO URBANO. OTRO EJEMPLO DE UNA RECIENTE ACTUACIÓN DE DOTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo analizamos las siguientes cuestiones: (i) el régimen de las actuaciones de dotación previstas en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (el “**TRLS/08**”); y (ii) el régimen de las actuaciones de dotación en la Comunidad de Madrid tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de abril de 2011 dictada en el recurso n.º 840/2010 (la “**Sentencia**”), por la que se anula el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 13 de mayo de 2010, por el que se deniega la aprobación definitiva de una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana (la “**Modificación Puntual**”) propuesta por el Ayuntamiento de Madrid¹.

En cuanto a la Modificación Puntual, interesa destacar que se propone suprimir la calificación del uso dotacional público de servicios infraestructurales y dotacional de Administración pública en cincuenta y una parcelas, de las cuales, cuarenta y ocho son de propiedad privada, con objeto de posibilitar la instalación de los usos lucrativos cualificados de la norma zonal del entorno en que se encuentran situadas, pudiéndose implantar el uso de servicio infraestructural como complementario.

1.1. Las actuaciones de dotación. Nuevo régimen del suelo urbano consolidado

En suelo urbano consolidado —o en situación de suelo urbanizado según el TRLS/08—, las técnicas tradicionalmente utilizadas para la obtención de dotaciones públicas han sido la expropiación y, con algunos problemas en sus inicios, las transferencias de aprovechamiento urbanístico².

¹ Publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 18 de junio de 2010 (pág. 142).

² GARCÍA-BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, J. y ENRÍQUEZ DE SALAMANCA NAVARRO, L.: “Transferencias de aprovechamiento urbanístico: fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*, n.º 65, 1979, págs. 39 a 87, definen esta técnica de planeamiento como aquella que consiste en “establecer para la totalidad o sólo para cada homogénea diferenciada de suelo urbano un aprovechamiento tipo o coeficiente de edificabilidad (en m²/m²), sea cual sea el uso, intensidad, localización, destino o propiedad de los solares incluidos, que expresará el contenido normal del derecho de propiedad según su calificación urbanística, y delimitará la facultad para el ejercicio del derecho de edificación, otorgados ambos por el plan. Como el planeamiento individualizado particulariza el espacio y es necesariamente desigual en la asignación de usos y volúmenes, en aquellos o áreas en los que por su condiciones estructurales de localización, alturas y usos, el plan autorice una mayor edificabilidad (aprovechamiento excepcional o por exceso) que la concedida con carácter general por el aprovechamiento tipo, la condición previa para poder edificar en estos últimos con arreglo

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones (la “**LS/98**”) no aprovechó esta experiencia y estableció un sencillo régimen del suelo urbano consolidado en el que los propietarios tenían, como únicos deberes, el de completar a su costa la urbanización necesaria para que sus terrenos alcanzasen la condición de solar —si aún no la tuvieran— y el de edificarlos en el plazo establecido por el planeamiento y de conformidad con él (artículo 14.1 de la LS/98).

Por tanto, los propietarios de suelo urbano consolidado no estaban obligados a realizar ningún tipo de cesión urbanística cuando se aprobara una modificación de planeamiento que aumentara su aprovechamiento urbanístico³. Esta obligación solo surgía cuando sus terrenos se transformaban en suelo urbano no consolidado porque el planeamiento los incluía en una operación integrada de reurbanización, circunstancia que sí les obligaba a ceder parte del aprovechamiento urbanístico y los terrenos destinados a nuevas dotaciones públicas (artículo 14.2 de la LS/98).

Volviendo al actual régimen del suelo urbanizado, debemos señalar que las actuaciones de dotación constituyen una novedosa técnica de adquisición de dotaciones públicas y recuperación de plusvalías en esta clase de suelo, introducida por el artículo 14.1.b) de la Ley 8/2007, de 28 mayo, de Suelo (la “**Ley 8/2007**”). Este artículo define las actuaciones de dotación como aquellas que tienen por objeto “*incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste*”. Actualmente es el artículo 14.1.b) del TRLS/08.

al plan será la que deberán (o podrán) obtener la superficie o volumen edificable que les falta, haciéndola proceder de aquellos otros solares que el plan haya calificado como zonas de equipamiento, espacios libres (con aprovechamiento por defecto) o edificios catalogados a conservar; haciéndose cesión gratuita y obligatoria al Ayuntamiento de estas zonas, espacios o edificios, libres de cargas y en pleno dominio, y siendo previa la aceptación de la misma por el Ayuntamiento”.

³ El Tribunal Constitucional fue muy claro y anuló la legislación autonómica que estableció en suelo urbano consolidado deberes adicionales de cesión. En el ámbito de Castilla-La Mancha, véase la sentencia n.º 365/2006. En el ámbito del País Vasco, véanse las sentencias n.º 178/2004 y 54/2002. En esta última el Tribunal Constitucional establece que “*En este sentido, la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado no admite modalización alguna de carácter autonómico*”.

Respecto a los deberes de los propietarios en las actuaciones de dotación, en el artículo 16.1 del TRLS/08 se establece que deberán entregar a la Administración actuante:

- (i) el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. No obstante, esta entrega de suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación urbanística autonómica; y
- (ii) el suelo correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito de superior referencia en que esta se incluya, que fije la legislación urbanística autonómica. Este suelo se cederá libre de cargas de urbanización —esto es, en solares— y no podrá ser inferior al cinco o superior al quince⁴ por ciento del incremento de la edificabilidad media ponderada de los terrenos incluidos en la actuación de dotación.

Este artículo también prevé que la legislación urbanística autonómica pueda determinar en qué casos y condiciones es posible sustituir la entrega del suelo por otras formas del cumplimiento del deber⁵, excepto cuando pueda cumplirse esta obligación con suelo destinado a vivienda sometida a algún

⁴ Téngase en cuenta que la legislación urbanística autonómica podrá permitir, excepcionalmente, reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de incremento para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio de los restantes de su misma categoría de suelo (artículo 16.1 del TRLS/08).

⁵ En cuanto a la cesión *in natura* a la Administración actuante del diez por ciento del aprovechamiento urbanístico, así como su sustitución por un pago en metálico, téngase en cuenta la interpretación que mantiene el Tribunal Superior de Justicia de Madrid del artículo 96.3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo. En su sentencia de 9 de diciembre de 2009 dictada en el recurso de apelación n.º 1223/09 (JUR 2010\93563) afirma que “*el deber de cesión lo es de terrenos edificables se vuelve a repetir en el apartado 3 del artículo 96, en el que se prevé la sustitución de la cesión gratuita en terrenos por su equivalente económico cuando no sea posible cumplir el deber de cesión en la forma legalmente prevista, lo que no es sino la formulación, para ese concreto caso, del principio general del derecho de cumplimiento de las obligaciones por compensación económica sustitutoria, en caso de imposibilidad de cumplimiento in natura. Por lo tanto, no existiendo en el caso litigioso imposibilidad de cumplir el deber de cesión en la forma ordenada en los apartados 1 y 2 del artículo 96 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, y concordantes, son nulas de pleno derecho las estipulaciones del convenio, al haber infringido normas imperativas legales reguladoras del régimen urbanístico del suelo y, en concreto, de los deberes de cesión de los propietarios, conclusión a la que no obsta la invocación de las facultades administrativas discrecionales en materia de dirección y de supervisión de la ejecución urbanística, porque la Ley no atribuye al Ayuntamiento apelante la facultad discrecional de elegir entre la cesión in natura del aprovechamiento lucrativo municipal o su equivalente económico*”.

régimen de protección pública⁶ en virtud de la reserva exigida por la letra b) del apartado primero del artículo 10 del TRLS/98.

En conclusión, las actuaciones de dotación se configuran como una técnica urbanística por la que el planeamiento delimita un área de suelo urbanizado que incluirá una o varias parcelas en las que se incremente la edificabilidad, densidad o se cambie el uso; y, en contraprestación, los propietarios deben ceder los terrenos destinados a nuevas dotaciones públicas y los solares capaces de albergar el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria en los términos y condiciones establecidos por la legislación urbanística autonómica⁷. No obstante, esta legislación podrá prever la sustitución de la cesión *in natura* por su equivalente económico con las limitaciones indicadas respecto a las parcelas destinadas a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Definidas las actuaciones de dotación, en el siguiente apartado analizamos su régimen transitorio en aquellas Comunidades Autónomas que no han adaptado su normativa urbanística al TRLS/08.

1.2. El régimen transitorio de las actuaciones de dotación hasta su regulación por las Comunidades Autónomas

El régimen transitorio aplicable a las actuaciones de dotación hasta que las Comunidades Autónomas adapten su legislación urbanística se incluye en la disposición transitoria segunda del TRLS/08, en la que se establece:

“Los deberes previstos en esta Ley para las actuaciones de dotación serán de aplicación, en la forma prevista en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a los cambios de la ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o de densidad o el cambio de usos cuyo procedimiento de

⁶ Entendemos que la legislación urbanística autonómica no podrá prever, ya sea en actuaciones de urbanización o dotación, la monetarización del aprovechamiento urbanístico de cesión cuando el plan prevea parcelas de uso residencial destinadas a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. En este caso, el deber de cesión *in natura* debería prevalecer.

⁷ En el caso de que se requiera una reforma o renovación integral de la urbanización se pasaría al supuesto de actuaciones de transformación urbanística del artículo 14.1 a) 2) del TRLS/08. En este sentido PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Editorial Iustel, 2008, pág. 191, afirman que las actuaciones de dotación se circunscriben a “Parcelas individualizadas en una zona urbana de usos y tipologías homogéneas, en contraposición a las actuaciones de transformación urbanizadora integral que suponen las operaciones de reforma interior”.

aprobación se inicie a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la misma, dicha legislación no tiene establecidas las reglas precisas para su aplicación, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley serán aplicables las siguientes:

- a) El instrumento de ordenación delimitará el ámbito de la actuación, ya sea continuo o discontinuo, en que se incluyen los incrementos de edificabilidad o densidad o los cambios de uso y las nuevas dotaciones a ellos correspondientes y calculará el valor total de las cargas imputables a la actuación que corresponde a cada nuevo metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda, según corresponda.*
- b) Los propietarios podrán cumplir los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero.*
- c) Los deberes se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia o el acto administrativo de intervención que se requiera para la materialización de la mayor edificabilidad o densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación”.*

En el presente estudio nos centramos por tanto en aquellas Comunidades Autónomas que todavía no han adaptado su legislación en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, como es el caso de la Comunidad de Madrid⁸. Para estos supuestos, el TRLS/08 determina los elementos clave para que las actuaciones de dotación sean viables hasta que cada Comunidad Autónoma las regule⁹.

Así, conforme a esta disposición transitoria segunda del TRLS/08, las modificaciones o revisiones de planeamiento que prevean actuaciones de dotación delimitarán su ámbito, continuo o discontinuo, en el que se produzca el aumento de edificabilidad, densidad o cambio de uso, y calcularán el valor total de las cargas imputables y su coste respecto a cada nuevo metro cuadrado de techo o nueva vivienda. En el caso de que los propietarios no puedan cumplir los deberes de cesión de suelo por no disponer del suficiente para ello —por ejemplo, si están edificadas—, podrán pagar su equivalente

⁸ Las siguientes Comunidades Autónomas tampoco han adaptado su legislación: Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Galicia, Murcia, Navarra, La Rioja y Comunidad Valenciana.

⁹ En Castilla-La Mancha es posible articular las actuaciones de dotación mediante la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico. Véase el estudio que sobre las actuaciones de dotación y su puesta en práctica en esta Comunidad Autónoma han realizado FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. y SÁNCHEZ CASANOVA, A.: “Las actuaciones de dotación en la nueva Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo (a propósito del deber de equidistribución en suelo urbano-solar)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente*, n.º 235, julio 2007, págs. 12 a 18.

económico al momento de obtener la licencia urbanística que permita materializar la mayor edificabilidad, densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación.

Con estos mimbres jurídicos, en el apartado siguiente analizamos la primera gran actuación de dotación del Ayuntamiento de Madrid y su ratificación por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la Sentencia objeto del presente trabajo.

2. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID AMPARA LA PRIMERA GRAN ACTUACIÓN DE DOTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

El análisis de la Sentencia se ha dividido en los siguientes apartados: (i) supuesto de hecho; (ii) la posición de la Comunidad de Madrid; (iii) la tesis contraria del Ayuntamiento de Madrid; y (iv) la solución dada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

2.1. Supuesto de hecho. Recalificación a uso lucrativo privado de numerosas parcelas destinadas a uso dotacional público

El ámbito de la Modificación Puntual comprende cincuenta y una parcelas distribuidas por el término municipal de Madrid, cincuenta de las cuales estaban calificadas como uso dotacional público de servicios infraestructurales; y la restante, como uso dotacional de la Administración pública. Del total de las parcelas, al menos cuarenta y ocho eran de propiedad privada. La Memoria de la Modificación Puntual señala tres objetivos:

- (i) Adecuar el marco urbanístico establecido por el Plan General a los cambios experimentados en el sector de las telecomunicaciones, tanto en lo que se refiere a la modificación experimentada por la legislación estatal, como a la renovación tecnológica de las centrales de telefonía.
- (ii) Posibilitar que se pueda seguir prestando el uso de servicio infraestructural de telefonía en las parcelas para las que se propone el cambio de regulación urbanística. La implantación del uso servicio infraestructural de telefonía queda garantizada por la vía de los usos compatibles, ya que tanto en todas las normas zonales propuestas como en los ámbitos de ordenación en los que se encuentran localizadas las que se descalifican, el uso dotacional figura como compatible.

(iii) Mantener el equilibrio existente entre dotaciones locales y aprovechamientos urbanísticos establecido en el Plan General.

Para cumplir los dos primeros objetivos, la Modificación Puntual propone suprimir la calificación del uso dotacional de servicios infraestructurales y dotacional de Administración pública en las cuarenta y ocho parcelas de propiedad privada, con objeto de posibilitar la instalación de los usos lucrativos cualificados de la norma zonal del entorno en que se encuentran situadas, pudiéndose implantar el uso de servicio infraestructural como complementario de acuerdo con las citadas normas zonales. En las tres parcelas restantes, calificadas para uso dotacional de servicio infraestructural, se propone suprimir esta calificación y asignarle, respectivamente, servicio público singular, equipamiento privado y Norma zonal 4.

En relación con el tercer objetivo de la Modificación Puntual, el Ayuntamiento de Madrid propone restablecer el equilibrio entre aprovechamientos y dotaciones públicas establecido por el Plan General mediante el cálculo de las nuevas dotaciones que estima necesarias para su cesión y se valoran para su monetarización o pago en metálico.

2.2. La posición de la Comunidad de Madrid

En la denegación de la Modificación Puntual se discuten tres cuestiones clave. La primera es que la Comunidad de Madrid entiende que no se contemplan las medidas necesarias y suficientes para restablecer el equilibrio entre los nuevos aprovechamientos lucrativos y la creación de dotaciones que permitan mantener el equilibrio existente en el Plan General y, así, dar cumplimiento al artículo 67.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (la “**LSM**”), que establece:

“ Toda alteración de la ordenación establecida por un Plan de Ordenación Urbanística que aumente la edificabilidad, desafecte el suelo de un destino público o descalifique suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previstas respecto del aprovechamiento urbanístico del suelo, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otras, así como las posibilidades de acceso real a la vivienda, y, en todo caso, asegurar la funcionalidad y el disfrute del sistema de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos. (...)”.

A este respecto, la Comunidad de Madrid afirma que:

“Todas las parcelas afectadas están recogidas como dotaciones infraestructurales existentes en el planeamiento vigente, por lo que la Modificación propuesta, en caso de ser aprobada, conllevaría la desafectación de suelo con destino público, con la consiguiente reducción de las dotaciones existentes, por lo que resulta imprescindible contemplar las medidas compensatorias suficientes para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previas respecto el aprovechamiento urbanístico de nueva creación, sin incrementar este en detrimento de la proporción ya alcanzada¹⁰”.

Por tanto, la Comunidad de Madrid deniega la aprobación definitiva de la Modificación Puntual porque entiende que se incumple el artículo 67.2 de la LSM al no crearse nuevas dotaciones ni mejorarse las existentes cualitativa o cuantitativamente. Además, ambas Administraciones públicas tampoco se ponen de acuerdo en el parámetro de referencia para calcular las nuevas dotaciones necesarias para mantener el equilibrio existente entre aquellas y las derivadas del nuevo aprovechamiento generado. A este respecto, la Comunidad de Madrid señala:

“La cuantía de los suelos de cesión, de conformidad con lo señalado en el artículo 67.2 de la Ley 9/2001, respecto a mantener el equilibrio existente entre aprovechamientos y dotaciones, debe partir de que se refiere a suelos que se aproximen al estándar de dotaciones locales previsto en el artículo 36.6 de la citada Ley”.

La Comunidad de Madrid entiende que la propuesta de Modificación Puntual afecta a parcelas situadas en áreas de suelo urbano que, conforme a los datos aportados en el expediente, presentan un déficit considerable de dotaciones, ya que solo en diez de estas áreas se alcanza un estándar superior a 30 m²/100 m²c y consideradas en forma global únicamente alcanzan 20 m²/100 m²c. Por esta razón, la Comunidad de Madrid exige que se realicen cesiones reales, ya que de lo contrario, al introducir nuevos usos lucrativos en áreas de partida deficitarias, solo se contribuye a acrecentar el déficit existente, y no

¹⁰ Esta exigencia de contemplar medidas compensatorias efectivas y reales para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previas respecto al aprovechamiento urbanístico de nueva creación se refuerza por la Comunidad de Madrid sobre la base de los principios rectores y los fines de la ordenación urbanística recogidos en el artículo 3 de la LSM, afirmando que *“Cualquier modificación del planeamiento debe subordinarse al interés general y asegurar, en el medio urbano, la suficiencia y funcionalidad de las infraestructuras públicas y los equipamientos públicos y sociales, en relación con la edificabilidad y los usos previstos, fijando una densidad adecuada al bienestar individual y colectivo, que permita un desarrollo armónico efectivo de la vida y evite las concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad de los equipamientos, infraestructuras y servicios públicos, la movilidad y la comunicación”.*

permite aproximarse en las áreas en cuestión a un nivel mínimo dotacional acorde con los estándares que establece el artículo 36.6 de la LSM¹¹.

La segunda cuestión en la que no se ponen de acuerdo la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid es en el criterio para cuantificar estas cesiones. La primera entiende que no resulta posible hacerlo considerando que la edificabilidad existente en las parcelas es lucrativa privada, equiparando la calificación de las parcelas al uso dotacional de servicios colectivos en su tipo de equipamiento privado, para después calcular el aprovechamiento lucrativo correspondiente a esta edificabilidad y compararla con el derivado de los nuevos usos lucrativos propuestos, residencial o terciario. La Comunidad de Madrid afirma a este respecto:

“La realidad es que estos edificios están recogidos en el vigente Plan General como un Sistema General y como tal carentes de aprovechamiento lucrativo. Por tanto, será necesario tener en cuenta la totalidad de la edificabilidad que pasa a destinarse a un uso lucrativo (se exceptúa el 15 por 100 que seguirá destinándose

¹¹ En el artículo 36.6 de la LSM se establece: *“El sistema de redes locales de un municipio se dimensionará respecto a cada ámbito de actuación o sector y/o unidad de ejecución atendiendo a las necesidades de la población prevista y de complementariedad respecto a las respectivas redes generales y supramunicipales. El planeamiento urbanístico podrá imponer condiciones de agrupación a las dotaciones locales de forma que se mejoren sus condiciones funcionales, sin que ello redunde en ningún caso en reducción de los estándares fijados en este artículo. En todo caso, en cada ámbito de suelo urbano no consolidado o sector y/o unidad de ejecución de suelo urbanizable no destinados a uso industrial, se cumplirán las siguientes condiciones mínimas:*

- a) La superficie total en el ámbito o sector y/o unidad de ejecución de elementos de las redes locales de equipamientos y/o infraestructuras y/o servicios será de 30 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos.*
- b) Del total de la reserva resultante de cumplir el apartado anterior, al menos el 50 por 100 deberá destinarse a espacios libres públicos arbolados.*
- c) Por cada 100 metros cuadrados edificables o fracción de cualquier uso deberá preverse, como mínimo, una plaza y media de aparcamiento, siempre en el interior de la parcela privada. La dotación mínima de plazas de aparcamiento deberá mantenerse aunque se modifique el uso.*
- d) Los estándares del apartado anterior sobre reservas de aparcamiento no serán de aplicación en los siguientes supuestos:
 - 1.º Cuando, por razones de congestión y densidad de los centros urbanos, el instrumento de planeamiento general establezca límites máximos a las plazas de aparcamiento privado o público para comercios, espectáculos y oficinas.*
 - 2.º Cuando, por las condiciones de accesibilidad o las dimensiones de las manzanas o parcelas existentes, las Ordenanzas municipales eximan de la obligatoriedad de plaza de garaje en el propio edificio; en tal supuesto, los requerimientos de aparcamiento deberán suplirse en otro lugar.**
- e) Los estándares de la anterior letra b) no serán de aplicación cuando se trate de vivienda que cuente con zonas verdes o espacios libres privadas al menos en la misma cuantía que la cesión a la que estaría obligada. En el caso de que no se alcanzara, se cederá hasta completarla”.*

a prestar el servicio de telefonía) para calcular las cesiones de dotaciones locales a realizar”.

La tercera cuestión principal por la que se deniega por la Comunidad de Madrid la aprobación definitiva de la Modificación Puntual es que esta no puede considerarse una actuación de dotación de las previstas en el artículo 14.2.b) del TRLS/08. La Comunidad reitera que (i) la Modificación Puntual no permite la obtención de ninguna nueva dotación en las áreas en que se implantaría y agrava la situación de las existentes; y (ii) el uso residencial que prevé genera nuevas demandas de dotaciones locales reales que no se satisfacen con un pago en metálico. En este sentido, la Comunidad de Madrid afirma:

“Por tanto, si bien la Modificación propuesta parece justificada por los cambios tecnológicos operados en el sector de las telecomunicaciones que permiten prestar el servicio adecuado en menos espacio, tal y como acredita el informe del Ministerio de Industria, no se supedita al interés general en tanto no articula las medidas necesarias compensatorias para la ciudad en general.

Un aumento de edificabilidad lucrativa, en áreas infradotadas debe de ir acompañado de un mínimo de redes públicas para la ciudad, pese a la dificultad que entraña al encontrarnos ante un Plan no adaptado, y no puede traducirse solo en una mera recuperación de plusvalías por parte del Ayuntamiento por el aumento de valor de los edificios afectados por la modificación”.

En conclusión, la Comunidad de Madrid entiende que la Modificación Puntual no constituye una actuación de dotación del TRLS/08 —en las que sí puede sustituirse la cesión real y efectiva de nuevas dotaciones por su equivalente en metálico, tal y como veremos posteriormente—, ya que la LSM exige una cesión real y efectiva teniendo como referencia para su cálculo el estándar de dotaciones locales del artículo 36.6 de la LSM.

2.3. La tesis contraria del Ayuntamiento de Madrid

El Ayuntamiento de Madrid, por su parte, entiende que sí se contemplan las medidas necesarias y suficientes para restablecer el equilibrio entre los nuevos aprovechamientos lucrativos y la creación de nuevas dotaciones que permitan mantener el equilibrio existente en el Plan General. En cuanto a su cálculo, el Ayuntamiento de Madrid afirma que la aplicación del artículo 67.2 de la LSM no exige aplicar el estándar de dotaciones locales previsto con carácter general en el artículo 36.6 de esa LSM, sino que resulta de

aplicación el criterio que el propio artículo 67.2 establece para calcular las medidas compensatorias, y que debe ser el de “contemplar las medidas precisas para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento urbanístico del suelo, sin incrementar éste en detrimento la proporción ya alcanzada entre unas y otros”. En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid afirma:

“En la normativa de la Comunidad de Madrid (LSM) no existe remisión alguna al artículo 36, ni directa ni indirectamente, sino que impone las medidas compensatorias para no incrementar el aprovechamiento en detrimento de la proporción ya alcanzada de las dotaciones. Desde esta determinación legal, sólo cabe tomar como referencia jurídicamente válida la realidad de dotaciones existente en cada AUC en las que están incluidas las parcelas de titularidad de "Telefónica" que son objeto de este expediente. La aplicación de los argumentos de la Comunidad conduciría al absurdo resultado de que en 17 de las parcelas habría que ceder la totalidad del suelo sobre el que se asientan los edificios existentes requiriéndose también las compensaciones con superficies de suelo adicionales”.

Además, respecto al segundo criterio a utilizar para el cálculo de las nuevas dotaciones, el Ayuntamiento de Madrid afirma que es erróneo el criterio de la Comunidad de Madrid respecto a que el aprovechamiento existente debe ser cero y que, por tanto, no puede equipararse la calificación de las parcelas al uso dotacional de servicios colectivos en su tipo de equipamiento privado. En concreto, afirma la Administración municipal:

“Indebida consideración por la Administración autonómica de inexistencia de aprovechamiento lucrativo en las parcelas de Telefónica. Y ello porque en el PGOU de 1985 dos parcelas estaban calificadas expresamente como infraestructuras, cuatro como equipamientos, dos como zona verde, una como servicios de la Administración, y veinticinco o estaban calificadas como dotación de ningún tipo. En el PGOU de 1997 todas recibieron la calificación urbanística de Servicios de Infraestructuras. Por lo tanto, en las parcelas calificadas como de servicio infraestructural de telefonía, si la calificación urbanística está reflejada en el planeamiento, la asignación de aprovechamiento cero resultará de esa calificación. Sin embargo, para que se produzca esa ausencia de aprovechamiento en una parcela de equipamiento público es necesario, no sólo la calificación urbanística de la misma como dotacional, sino la realización de un proceso de gestión que permita completar esa afectación o vinculación al uso público derivada del planeamiento urbanístico, con la cesión de su titularidad a la Administración (Art. 3.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, RD 1372/1986, de 13 de junio). En este caso todas las parcelas de Telefónica fueron adquiridas onerosamente. Por ello, no se puede concluir que por el hecho de que esas parcelas estén calificadas urbanísticamente como Servicios

Infraestructurales, su aprovechamiento urbanístico sea cero. El criterio de la Comunidad supondría que la nueva calificación como servicio infraestructural de telefonía del PGOU de 1997 habría eliminado sin compensación alguna la totalidad del aprovechamiento atribuido a esas parcelas, y ahora con la eliminación de esa calificación por vía de la modificación del planeamiento se exigiría a los titulares de las parcelas la entrega de medidas compensatorias de suelo y edificabilidad en una proporción que no se ajusta a los criterios del art. 67.2 de la LSM’.

Por último, en lo que se refiere a la posibilidad de sustituir las nuevas dotaciones locales exigidas como consecuencia de la actuación de dotación por su equivalente económico, el Ayuntamiento de Madrid entiende que esta monetización es posible conforme (i) al artículo 91.5 de la LSM, porque su importe será destinado a su obtención; (ii) a los artículos 14 y 16 de la Ley 8/2007; y (iii) a la disposición transitoria tercera de la Ley 8/2007. A este respecto, el Ayuntamiento de Madrid se pronuncia de la siguiente forma:

“Esta monetización es posible en aplicación del artículo 91.5 de la LSM, que prevé que cuando las cesiones para las redes públicas se sustituyan por equivalente económico, se podrá destinar estos ingresos a <la adquisición de los suelos correspondientes destinados por el planeamiento a redes públicas supramunicipales y generales>. En el expediente no se delimita ningún ámbito de ordenación que requiera de su ejecución mediante una actuación integrada, por lo que se ha de acudir a la legislación estatal, concretamente a la Ley 8/2007, del Suelo del Estado, concretamente a los artículos 14 y 16. Este último precepto prevé la posibilidad de que en las actuaciones de dotación se pueda sustituir la entrega de suelo por otras formas de cumplimiento, entre ellas la del pago en metálico, porque así lo reconoce la Disposición Transitoria 2ª apartado b) de esa misma ley estatal. Esta Disposición, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley de 2007, resulta directamente aplicable a todos aquellos supuestos en que la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid no haya sido adaptada a lo previsto en esa ley estatal”.

Resumidas las posiciones de ambas partes, analizamos en el siguiente apartado los argumentos utilizados por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid para dar la razón al Ayuntamiento y anular la resolución de la Comunidad de Madrid por la que se deniega la aprobación de la Modificación Puntual.

2.4. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid zanja la polémica y autoriza la primera gran actuación de dotación del Ayuntamiento de Madrid

El Tribunal, para centrar adecuadamente las cuestiones suscitadas en el pleito, declara como hecho no controvertido por las partes que las parcelas constituyen suelo urbano

consolidado según los requisitos exigidos por el artículo 14.2 de la LSM, ya que están completamente urbanizadas e integradas en la malla urbana. Este hecho significa, según el Tribunal, que no puede entenderse que estas parcelas estén integradas en ámbitos de actuación ni tampoco en unidades de ejecución en el sentido legal que a dichas figuras les atribuyen los artículos 42.6 y 36.6 de la LSM, en relación con los artículos 18.2 y 92 de esta misma Ley. En este sentido, el Tribunal Superior afirma:

“En el suelo urbano no consolidado (que precisa de desarrollo urbanístico), es legalmente exigible que el incremento de edificabilidad por ese cambio a uso residencial desde el de infraestructura (en este caso se le ha de denominar cambio para lograr una mayor intensidad de uso) deba ir acompañado, para determinar las obligaciones de los afectados, de las previsiones de redes locales del indicado artículo 36.6 (estándares), pero, se insiste, no es el caso objeto de autos”.

Estas afirmaciones del Tribunal contradicen la tesis de la Comunidad Autónoma de que se han de cumplir, en el presente supuesto, las previsiones del artículo 36.6 de la LSM, lo cual no es óbice para reconocer que esos estándares constituyen una directriz a la hora de planificar las dotaciones del suelo urbano, pero que no son de aplicación directa. En síntesis, se afirma por el Tribunal:

“Consecuencia de lo anteriormente expuesto es que el enfoque correcto que se ha de dar al presente caso es el que resulta de lo dispuesto en art. 67.2 de la LSM. Es decir, que es obligatorio compensar el incremento de edificabilidad con mayores dotaciones, pero no con los estándares del artículo 36.6 de la LSM, al que aquel precepto no se remite ni directa ni indirectamente. Los criterios de comparación de referencia vienen constituidos por la situación real existente de las dotaciones (a modo de índice de calidad de vida que no se puede empeorar). Y ello porque en caso contrario nos encontraríamos con la paradoja que pone de relieve el Ayuntamiento recurrente en el motivo segundo de su impugnación. Por lo tanto, esa nueva y distinta intensidad de usos de las parcelas propuestos por el Ayuntamiento requiere mayores dotaciones para la población cuando se trata de usos residenciales que cuando se trate de usos terciarios o industriales”.

Como vemos, el Tribunal ha aceptado los dos criterios municipales relativos a que el cálculo de nuevas dotaciones debe realizarse teniendo en cuenta (i) el criterio establecido en el artículo 67.2 de la LSM que exige mantener, al menos, la proporción alcanzada entre el aprovechamiento y las dotaciones existentes; y (ii) que, para este cálculo, el aprovechamiento existente no es cero, sino el establecido por el Plan General para el uso dotacional privado.

Resta por tanto analizar la tercera cuestión clave, si es posible monetarizar las nuevas dotaciones públicas previstas en la Modificación Puntual. El Tribunal Superior afirma que sí es posible:

“Sentado lo anterior, procede resolver si en este caso se puede realizar la monetarización de las cesiones compensatorias. Se ha de aclarar que no es aplicable el artículo 91.5 de la LSM, pues se refiere a las dotaciones locales de los ámbitos de actuación, que no es el caso. Por ello, se ha de acudir a la legislación estatal, concretamente a los artículos 14.2b) y 16.1a) último párrafo, en relación con su Disposición Transitoria 2ª del RDL 2/2008, que son de aplicación directa en este caso a tenor de esa última disposición, dado que la Comunidad de Madrid, en el plazo de un año de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, no ha establecido reglas respecto a los deberes derivados por los incrementos de densidad o cambio de usos que darían lugar a posteriores actuaciones de dotación.

En primer lugar, se ha de indicar que nos encontramos con actuaciones de dotación en el sentido de incremento de las dotaciones públicas de ámbitos de suelo urbano consolidado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad de determinadas parcelas en dichos ámbitos, que en este caso no requieren de reforma o renovación integral de la urbanización (artículo 14.2b) del RDL 2/2008).

La referida normativa estatal, concretamente el artículo 16.1a) del RDL 2/08, ampara que en las actuaciones de dotación como compensación a un cambio de uso que provoca ese incremento de densidad, como es el presente caso, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Como el cumplimiento de dicho deber no se ha previsto en la normativa autonómica aplicable a este caso, nos hemos de remitir a la propia D. Transitoria 2ª b) del RDL 2/2008, que prevé la posibilidad de que los propietarios cumplan los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero.

Por todo ello, la monetarización de las cesiones de las dotaciones recogidas en la propuesta de Modificación Puntual del Ayuntamiento recurrente se ajusta a derecho, contrariamente a lo razonado por el acto recurrido”.

Esta conclusión alcanzada por el Tribunal Superior respecto a la posibilidad de monetarizar las cesiones de nuevas dotaciones públicas era de esperar dada la claridad y contundencia en este punto de la disposición transitoria segunda del TRLS/08. En consecuencia, se estima el recurso contencioso-administrativo y se ordena al Consejo de Gobierno adoptar, previos los trámites pertinentes, nuevo acuerdo por el que se apruebe

definitivamente la Modificación Puntual en los mismos términos propuestos por el Ayuntamiento de Madrid.

3. OPTIMIZACIÓN URBANÍSTICA DE ACTIVOS INMOBILIARIOS. OTRO EJEMPLO DE UNA RECIENTE ACTUACIÓN DE DOTACIÓN EN SUELO URBANO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

En este apartado analizamos el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 10 de noviembre de 2011, por el que se aprueba definitivamente una modificación puntual del Plan General consistente en el cambio de calificación de cuatro parcelas, propiedad de una entidad financiera, de uso dotacional de servicios públicos a servicios terciarios de uso privado¹².

Esta actuación de dotación difiere de la analizada anteriormente porque los edificios existentes en las cuatro parcelas pertenecieron en su día a una entidad financiera del Estado y que, al momento de la aprobación del Plan General, ya se había privatizado en su mayor parte. Por esta razón, se justifica en el expediente que la adaptación de la calificación urbanística a los usos realmente existentes en estas parcelas viene a regularizar la calificación que, por error, se le dio en la Revisión del Plan General, y que supone una limitación importante en lo que se refiere al régimen de usos, por cuanto no puede implantarse el uso privado de oficinas, siendo este el desarrollado históricamente.

En cuanto a la obligatoriedad de (i) ceder suelo para nuevas dotaciones públicas o, en su caso, monetarizarlas y (ii) recuperar por el Ayuntamiento de Madrid parte de las plusvalías generadas por el cambio de uso, resulta interesante el criterio mantenido por ambas Administraciones:

“Se trata de una actuación de dotación de las previstas en los artículos 14 y 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, puesto que la modificación propuesta supone un cambio de calificación por el uso, aunque el uso efectivo en la ciudad sigue siendo el mismo. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, en vigor en la actualidad, se aprobó definitivamente el 17 de abril de 1997. La privatización de “Argentaria” se inició con anterioridad a esta aprobación, habiendo alcanzado en el año 1996 el 73 por100 de esta entidad.

¹² Publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 13 de diciembre de 2011 (pág.44).

La justificación del expediente se encuentra en un error de calificación de las parcelas incluidas en el mismo, calificadas como Dotacional de Servicios Colectivos, en sus categorías de Servicios de la Administración Pública y Servicios Públicos, en el planeamiento en vigor; en lugar de usos Terciarios privados, uso actual y que ya tenían con anterioridad a la aprobación del vigente Plan General. Este punto de partida, a juicio municipal, impide la aplicación de las medidas compensatorias previstas en el artículo 67.2 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

No obstante, se considera que la subsanación de este error comporta una actuación de transformación urbanística, en este caso de dotación, determinante de una plusvalía urbanística en la que debe participar la sociedad por mandato constitucional. Los usos que se implantarían con la aprobación de la presente Modificación no generan la necesidad de nuevas dotaciones, puesto que se trata de oficinas bancarias que en el momento actual pertenecen a una entidad privada y en su momento pertenecieron a la Administración Pública, es decir, no cambia el uso efectivo al que se destina. No obstante, si en el futuro se implantasen otros usos, deberán preverse todas las dotaciones que estos exigiesen a fin de no menoscabar el equilibrio existente en la actualidad. Esta Modificación Puntual viene, por tanto, a regularizar una situación existente y permite que la comunidad participe de las plusvalías generadas por esta transformación”.

Por tanto, en este caso, no resulta exigible ninguna dotación pública porque son idénticos tanto el uso efectivo como el nuevo uso urbanístico. No obstante, si se modificasen en el futuro, sí se exigirían todas las dotaciones que se derivaran de los nuevos usos. En cambio, nótese que sí se exige, en concepto de recuperación de plusvalías, la cesión al Ayuntamiento del suelo libre de cargas correspondiente al diez por ciento de la edificabilidad máxima de cada parcela. A este respecto, nótese que en la Sentencia objeto del presente trabajo no se aborda la posible recuperación de plusvalías porque la Modificación Puntual trae causa de un convenio urbanístico suscrito en el año 2003 al amparo de la LS 6/98, en la que no se establecían cesiones de aprovechamiento para el suelo urbano consolidado.

En conclusión, entendemos que las actuaciones de dotación en suelo urbano consolidado en Madrid son una novedad y que los criterios de las Administraciones públicas irán consolidándose a medida que vaya tramitándose cada expediente. A pesar de lo cual, creemos que pueden ser la llave para llevar a cabo la optimización urbanística de activos inmobiliarios que puedan tener usos o edificabilidades mejorables, todo ello sin perjuicio de que, caso por caso, habrá que justificar los criterios que se adopten para (i) determinar las nuevas dotaciones públicas a ceder o

monetarizar; y (ii) la determinación del criterio para calcular el porcentaje de aprovechamiento de cesión en concepto de recuperación de las plusvalías generadas por la actuación de dotación y, en su caso, su monetarización.

* * *

RESUMEN

En el presente estudio, se analiza (i) el régimen de las actuaciones de dotación previstas en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo; y (ii) el régimen de las actuaciones de dotación en la Comunidad de Madrid tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de abril de 2011 dictada en el recurso n.º 840/2010.

PALABRAS CLAVE

Actuación de dotación, suelo urbano consolidado, modificación de planeamiento, cesión de dotaciones públicas y aprovechamiento urbanístico.

SUMMARY

In this review, we have analysed (i) the planning obligations of the owners of urban plots when its buildings rights or the value of their plots are increased by virtue of a modification of planning regulations; and (ii) the most relevant aspects of the judgment issued in 15 April 2011 by the Regional High Court of Madrid in connection with a modification of the planning regulations of Madrid transforming public uses of several plots into private uses.

KEY WORDS

Urban management, consolidated urban land, modification of planning regulations, building rights, obligations of the owners of plots of land, transfer for no consideration to the public authorities new public areas and part of the new buildings rights attributed by the modification of the planning regulations.