CÁTEDRA UNED-INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

Máster en Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano Sostenible 2024-2025

Distrito Norte de Alcorcón: análisis crítico de alternativas para su ejecución urbanística

FRANCISCO JAVIER GARRIDO JIMÉNEZ
DR. INGENIERO DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, ESPAÑA

TUTOR: ÁLVARO CEREZO IBARRONDO

Resumen: Materializar las determinaciones de los planes urbanísticos suele ser una labor compleja, en la que es necesario aunar la férrea voluntad de aquellos que impulsan el proceso con los medios económicos y humanos necesarios. Para ahondar en el conocimiento de los mecanismos de ejecución urbanística se ha realizado un análisis comparativo de las fortalezas y debilidades de los diferentes sistemas de actuación que propone la legislación urbanística española, tomando como estudio de caso el Sector 10 "Distrito Norte" del PGOU de Alcorcón (Madrid). Los resultados obtenidos muestran como en actuaciones de cierta entidad, los sistemas de ejecución pública directa como Cooperación o Expropiación son prácticamente inviables, mientras que la asignación de cargas en forma de sistemas generales o infraestructuras de ejecución unitaria desde el planeamiento pueden condicionar enormemente las necesidades financieras de la ejecución y con ello la concurrencia de capitales privados en el marco de los sistemas de Compensación o Expropiación a través de agente urbanizador.

Palabras clave: planificación urbanística, ejecución urbanística, sistema de actuación, agente urbanizador

Alcorcón North District: Critical analysis of alternatives for its urban development

Abstract: Making reality the urban planning determinations can be a complex labor, where the iron determination of those promoting the process must be joined with the necessary economic and human means. To deepen into the knowledge of the urban planning implementation mechanisms, a comparative analysis of the strengths and weaknesses of the different legal procedures recognized by Spanish laws has been carried out, taking as a case study Sector 10 "Distrito Norte" of Alcorcon (Madrid). The study has shown that neither direct public management system nor expropriation are suitable in extensive developments, whilst that some urban planning determinations such as the location of general systems or infrastructures can jeopardize the concurrence of private capital in the framework of both the private management and developer systems.

Keywords: urban planning, planning implementation, development system, developer

ÍNDICE

1. Introducción y objetivos. 2. La ejecución urbanística. Base teórica y regulación legal. 3. Contexto urbanístico y Metodología. 4. Resultados. 5. Discusión. 6. Conclusiones. Referencias bibliográficas. Listado de abreviaturas. Anexos.

1. Introducción y Objetivos

1.1. Justificación e interés del tema elegido

La ejecución urbanística, entendida como el conjunto de operaciones jurídicas, económicas y materiales necesarias para llevar a la práctica las determinaciones de los instrumentos de planeamiento, puede llegar a ser un proceso complejo, prolongado en el tiempo, y que, en no pocas ocasiones, puede incluso imposibilitar que la planificación urbanística, reflejo de los intereses colectivos, llegue a hacerse realidad. Así, aspectos como la multiplicidad de propietarios con intereses diferentes dentro del ámbito urbanístico, la existencia de bienes o derechos a extinguir e indemnizar, la gestión económica y material de las cargas asignadas por el planeamiento, los servicios afectados, etc. son algunos de los condicionantes a los que tendrán que enfrentarse los operadores que impulsan este tipo de procesos. En este contexto, es labor del planificador la de anticipar, de entre las múltiples fórmulas de ejecución que la legislación urbanística pone a su disposición, aquella que, en función de las circunstancias concurrentes, mejor puede contribuir a que las previsiones del planeamiento puedan ser materializadas.

Por todo ello, resulta de gran interés el análisis sistemático, crítico y comparado de las distintas fórmulas de ejecución urbanística que la legislación contempla, ahondando en sus principales fortalezas y debilidades, contribuyendo de este modo al mejor conocimiento de esta materia por parte de los agentes involucrados en el proceso urbanístico.

1.2. Objetivos

Tal y como se ha indicado, el principal objetivo del trabajo es el de profundizar en el conocimiento de los procesos de ejecución urbanística, particularmente en lo relativo a cómo su contexto urbanístico, económico y material condiciona en gran medida la mayor o menor viabilidad de unos sistemas de actuación frente a otros. Ello permitirá, en primer lugar, poner de relieve el rol fundamental del planificador a la hora de encauzar debidamente el proceso, huyendo de inercias que pueden no adaptarse a las características intrínsecas del ámbito sobre el que se está trabajando. Por otro lado, también pretenden alcanzarse, aunque sea de forma necesariamente limitada, algunas conclusiones, siquiera generales, en relación con el ámbito de aplicación más propicio para cada una de las fórmulas de ejecución propuestas por la legislación urbanística. De forma más concreta, se espera responder a los siguientes interrogantes:

Primero. Si la decisión del planificador en relación al tamaño del ámbito de planeamiento es un condicionante que puede restringir las alternativas razonablemente viables en materia de ejecución urbanística.

Segundo. Si, con carácter general, la asignación de cargas internas y externas de gran entidad, incluyendo infraestructuras lineales, puede limitar las posibilidades de establecer divisiones del ámbito de planeamiento a efectos de su ulterior ejecución.

Tercero. La determinación, en función de las circunstancias con concurrentes, del sistema o sistemas de actuación aparentemente más adecuados para realizar un proceso de ejecución urbanística exitoso, entendido como aquel que en mejor medida contribuye a materializar las determinaciones del planeamiento.

Cuarto. El análisis de hasta qué punto las necesidades financieras de la operación, tanto de ingresos como de gastos, pueden condicionar la elección del sistema de actuación.

Quinto. Determinar qué aspectos deben tener en cuenta tanto el legislador como los planificadores general y de desarrollo en orden a favorecer la ulterior gestión de los planes urbanísticos.

1.3. Estudio de caso: "Distrito Norte" de Alcorcón

La búsqueda de respuesta a los interrogantes anteriores se va a realizar a través de un estudio de caso, concretamente el Sector 10 del PGOU de Alcorcón (Madrid), denominado como "Distrito Norte". Se trata de un sector de 12,3 Mm^2s actualmente en proceso de planificación, cuyo tamaño y características intrínsecas (distribución de propiedad, cargas del planeamiento, etc.) lo hacen especialmente apto para los fines del presente estudio. En relación con los aspectos normativos, el estudio no se va a limitar a la legislación vigente en la Comunidad de Madrid, sino que se buscará una visión mucho más periférica al incorporar al análisis soluciones y figuras presentes en otras Comunidades Autónomas. En un entorno legal profundamente cambiante, ha parecido lo más prudente, máxime al tratarse de un estudio de naturaleza esencialmente exploratoria.

2. La ejecución urbanística. Base teórica y regulación legal

2.1. La ejecución urbanística. Concepto

Desde un punto de vista conceptual, se puede definir la "ejecución urbanística" como el conjunto de trasformaciones de la realidad, tanto físicas, como jurídicas y económicas, que tienen como objeto la materialización de las determinaciones establecidas en los instrumentos de ordenación urbanística (González de Lara, 2006). Suele comprender todas las operaciones jurídicas y económicas de sustitución de las fincas originales por otras adaptadas a la nueva ordenación, así como la urbanización de los terrenos hasta que estos constituyan unidades físicas aptas para la edificación, aunque en algunas legislaciones como la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSM), el término "ejecución urbanística" se extiende a la fase de edificación e incluso a la de conservación de las edificaciones y urbanizaciones. También es habitual que este conjunto de operaciones quede englobado bajo la denominación más amplia de "gestión urbanística", término empleado en el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Gestión Urbanística de desarrollo del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (RGU), verdadera referencia legal en esta materia durante varias décadas. Incluso no faltan autores como MERELO (1995) que, empleando la terminología establecida en el art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, aplican el término "gestión" exclusivamente a las operaciones jurídicas y económicas del proceso, reservando el término "ejecución" a las labores materiales de urbanización.

En el presente trabajo se va a emplear el término "ejecución urbanística" para denominar a la globalidad del proceso, ya que este es el vocablo más empleado por la legislación autonómica actual, particularmente en el caso de la LSM, pero considerando que, tal y como indica el art. 7.4 del RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLS 2015), este concluye cuando las obras de urbanización, una vez finalizadas, son recibidas por la Administración. Finalmente, para mayor simplicidad, solamente se hará referencia a los procesos de ejecución urbanística vinculados a las actuaciones de transformación de nueva urbanización, entendidas estas en los términos definidos en el art. 7.1.a).1 del TRLS 2015.

2.2. Bases estatales de la ejecución urbanística

La ejecución del planeamiento comprende un conjunto de procedimientos que, en su inmensa mayoría, pueden enmarcarse dentro de la más pura técnica urbanística, cuya regulación, en virtud del reparto competencial establecido en la Constitución Española (CE), corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3ª CE). Sin embargo, la actividad urbanística no puede concebirse como una disciplina aislada, ya que en ella, de forma inevitable, inciden, entre otros, aspectos como el derecho de propiedad, cuya competencia reguladora recae en el Estado (art. 149.1.1ª CE) o el mismo derecho constitucional a una vivienda digna (art. 47 CE), el cual interpela a todos los poderes públicos. En este sentido, no siempre es sencillo establecer una línea divisoria entre el urbanismo propiamente dicho y el resto de las materias que repercuten en él, lo que ha motivado que, en numerosas ocasiones, la regulación estatal haya protagonizado "sonoras" invasiones de competencias autonómicas como las señaladas por las STC 61/1997 y 164/2001. De hecho, el actual cuerpo legislativo estatal en materia de suelo y de rehabilitación urbana (que no de "urbanismo"), conformado por el vigente TRLS 2015 y que se nutre en sus aspectos más sustanciales de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS 2007), también fue sometido al escrutinio del Tribunal Constitucional, el cual avaló la amplia mayoría del texto frente a las pretensiones autonómicas de invasión competencial, declarándose la inconstitucionalidad únicamente de determinados aspectos relativamente accesorios de la ley (véanse las SSTC 141/2014, 2018/2015 y 143/2017). Finalmente, cabe señalar que, en caso de existir regulación estatal en una materia, esta prevalecerá sobre la autonómica al amparo de lo establecido en el art. 149.3 CE (véanse a este particular las SSTC 102/2016, 116/2016 y 127/2016), siendo además directamente ejecutiva en sus propios términos (STS 733/2021)[1]. Es decir, la normativa urbanística autonómica no podrá ser contraria a la estatal en materia de suelo y rehabilitación urbana, la cual siempre prevalecerá sobre la anterior en caso de discrepancia o de vacío regulatorio.

De este modo, aunque en la legislación estatal en materia de suelo no haya referencias expresas a los diferentes modelos de ejecución del planeamiento, sí es posible encontrar determinadas bases y principios a los que debe someterse la acción urbanística en general, y la ejecución del planeamiento, en particular. Serían, en esencia, las siguientes:

a) Como señala la exposición de motivos de la LS 2007, la urbanización (como parte esencial de la ejecución urbanística) es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración Pública o encomendar a terceros privados. Así, el art. 4.2 TRLS 2015 establece que la dirección y control del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización de suelo por cualesquiera sujetos, públicos o privados, corresponde a las Administraciones Públicas, que podrán, en mayor o menor medida, apoyarse para estos fines en la iniciativa privada[2].
b) Dentro del vigente estatuto de propiedad del suelo se ha eliminado el deber de urbanizar, suprimiéndose la tradicional reserva legal que para la iniciativa privada de desarrollo de los ámbitos urbanísticos tenían los propietarios de suelo. Con esta premisa, la iniciativa privada, en los términos que establezca cada legislación urbanística, queda sometida a la libre empresa bajo los principios de transparencia, publicidad y concurrencia (art. 9.2 TRLS 2015). En este contexto, como no puede ser de

[1] En relación con el carácter directamente ejecutivo de las determinaciones de la legislación estatal, concretamente de la reserva de vivienda protegida, en la STS 733/2021 FJ Segundo, se indica de forma expresa: "…esa reserva, por imposición de la normativa básica, se impone a la hora de llevar a cabo la actuación de transformación urbanística, lo contemple o no el planeamiento que la habilita, porque se trataría de una determinación que se impone ope legis".

[2] En este sentido se ha reiterado ampliamente la jurisprudencia. Véase por todas la reciente STS 1189/2024.

otra manera (y así señalaba la Exposición de Motivos de la LS 2007), la participación de los propietarios de suelo en la ejecución urbanística se debe basar en el "consentimiento informado". Es decir, nadie puede ser obligado a convertirse en promotor, debiendo indicar su voluntad expresa en este sentido. Para que el consentimiento sea verdaderamente informado, el plazo para la incorporación voluntaria de los propietarios al proceso de ejecución no podrá extinguirse hasta al menos un mes después de que se conozca el alcance de las cargas y acuerdos de equidistribución (art. 13.2.c) TRLS 2015), cuyo *dies a quo* ha quedado situado por la legislación urbanística en el momento de la aprobación definitiva de las bases del correspondiente sistema de actuación (por ejemplo, véase el art. 108.3.b) LSM).

c) En el caso de que los propietarios de suelo deseen involucrarse en el proceso de ejecución de actuaciones de nueva urbanización, siempre lo harán en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados, en proporción a su aportación (art. 13.2.c) TRLS 2015)[3].
d) Se reconoce el derecho a la participación ciudadana en los procesos de ordenación y gestión urbanística (art. 4.2 TRLS 2015) y se extiende la acción pública hasta los *"…proyectos para su ejecución"* (art. 5 TRLS 2015).

Finalmente, también forman parte de la esfera competencial estatal otros aspectos relativos a la ejecución urbanística como son la publicidad registral de los actos urbanísticos, regulados a través del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística o incluso el proceso edificatorio (entendido como el penúltimo escalón del proceso de ejecución), regulado por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Como se puede observar, a pesar de no adentrarse en aspectos de estricta técnica urbanística, que no le corresponden, la legislación estatal en materia de suelo establece unas bases muy sólidas que apuestan por la apertura de los procesos de ejecución urbanística a la libre empresa, trazando una nítida división entre las figuras del propietario de suelo y del "desarrollador", siempre bajo la tutela de la Administración Pública que, en última instancia, es quien debe asegurar que se materialicen las determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística. Por ello, en cualquier proceso de ejecución urbanística se debe asegurar la concurrencia de la voluntad (en última instancia, pública) con los recursos económicos necesarios (públicos o privados), para desarrollar las determinaciones de un planeamiento urbanístico que, sometido a los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 3 TRLS 2015), se supone representativo de los intereses generales.

En relación con los aspectos económicos vinculados al proceso de ejecución, el art. 22.4 TRLS 2015 establece que los instrumentos de ordenación de actuaciones de transformación urbanística deberán contener un informe o memoria de sostenibilidad económica en la que *"se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes"*[4]. Adicionalmente, en las actuaciones sobre el medio

[3] Nótese que no se hace referencia a la proporción de suelo, sino a la "aportación" en sentido amplio, lo que deja un amplio margen de acción al legislador autonómico.

[4] Según la STS 1405/2016, en los instrumentos de ordenación urbanística se "…debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios de ese sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística...". En este sentido, yerra la STS 733/2021 (FJ Tercero) del art. 22.4 TRLS 2015 al afirmar que "Bien es verdad que el artículo 22.4º no establece esa limitación del informe de sostenibilidad a las actuaciones de nueva urbanización, pero que es así debe concluirse;". Se parte del supuesto de que en el TRLS 2008 el informe de sostenibilidad económica solamente se exigía las de nueva urbanización, cuando la obligación se extendía también a las "…de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación…"a

urbano también se deberá incluir una memoria de viabilidad económica (art. 22.5 TRLS 2015), en la que se justifique que el valor potencial de los beneficios de la actuación es superior al de las cargas que tiene asignadas (Cerezo y Tejerina, 2018). Sin embargo, la jurisprudencia ha extendido la necesidad de justificar la viabilidad económica a todas las actuaciones urbanísticas sin excepción, por considerarlo un principio inherente al proceso de planificación, dado el potencial "confiscatorio" que podría tener una actuación urbanística con costes superiores a los potenciales beneficios económicos (STSJ País Vasco 5102/2005).

En cualquier caso, se vuelve pone de relieve la necesidad de contemplar todas las cargas inherentes al proceso de ejecución urbanística, no solamente para justificar la viabilidad económica de la actuación, sino también para evitar que la aparición de costes operativos intempestivos a cargo de las Administraciones Públicas pueda comportar la insostenibilidad económica del modelo urbanístico a largo plazo (Garrido-Jiménez et al., 2021).

2.3. La ejecución urbanística en la legislación autonómica. El caso de la Comunidad de Madrid

Si se realiza una revisión, siquiera superficial, de la regulación de los procesos de ejecución del planeamiento en las diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas no puede hablarse, en absoluto, de que se haya innovado en exceso respecto a la veterana Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (LS 1956). De hecho, ni siquiera el notable cambio de paradigma que supuso la aprobación de la LS 2007 ha traído novedades significativas en esta materia. Así, por ejemplo, la reciente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) establece que todos los terrenos comprendidos en actuaciones de transformación nueva urbanización deberán quedar integrados en unidades de ejecución (art. 99.4 LISTA), siendo obligatorio que para cada una de ellas se determine un sistema de actuación que ha de ser el de Compensación, el de Cooperación o el de Expropiación (art. 100 LISTA). Como es tradicional, el primer sistema es de gestión privada y los restantes de gestión pública. En idénticos términos se pronuncia la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de Suelo de Galicia (LSG), tanto en lo relativo a la previa delimitación de unidades de ejecución (aquí denominados "polígonos", art. 99.2 LSG), como a los sistemas de actuación asociados a cada polígono, que son los mismos que en la legislación andaluza, con la adición de un sistema denominado de "Concierto" (art. 11.2 LSG), que no es más que la habitual versión simplificada del sistema de Compensación para los casos de propietario único o de acuerdo unánime del 100% de la propiedad del polígono. Sí es significativo el que la ley gallega denomine a los sistemas de Cooperación y Expropiación como "directos" y a los de Compensación y Concierto como "indirectos", reforzando desde el punto de vista semántico el control público del proceso urbanizador. Finalmente, por señalar otra normativa reciente, la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears (LUIB), también establece el desarrollo de las nuevas actuaciones de transformación de urbanización a través de "unidades de actuación" (art. 72.2 LUIB), desarrolladas mediante sistema de Compensación o Cooperación (que se aquí se denominan "modalidades del sistema de reparcelación") o bien por Expropiación (art. 75.2 LUIB). Como se puede ver, en muy poco se separan estas legislaciones más recientes de lo que ya recogía el art. 113 de la LS 1956.

En el caso de la Comunidad de Madrid, el Titulo III de la LSM se encuentra íntegramente dedicado a la "Ejecución del Planeamiento", englobando bajo esta definición a *"…los procesos dirigidos a materializar sobre el terreno las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística y, en especial, aquellos de urbanización y edificación de los terrenos, destinándolos efectivamente a los usos previstos o permitidos"* (art. 71.1 LSM). De este modo, bajo la premisa de la concurrencia de una ordenación aprobada, una modalidad de gestión previamente establecida (se entiende que para una unidad delimitada), así como de los correspondientes instrumentos de ejecución material (Proyecto de Urbanización), la ejecución urbanística comprendería los siguientes procesos (art. 71 LSM):

a) La distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística entre los afectados de la equidistribución.
b) La cesión de terrenos, o su valor equivalente, a las Administraciones urbanísticas para redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, en la forma que corresponda a la modalidad de gestión urbanística.
c) La cesión en terrenos o equivalente económico, de la parte del aprovechamiento que corresponda a la participación del municipio en las plusvalías urbanísticas.
d) La realización de las obras de urbanización necesarias para que todas las parcelas incluidas en el ámbito de que se trate alcancen la condición de solar.
e) La edificación de los solares según las condiciones del planeamiento urbanístico.
f) La implantación en cada solar o edificio de los usos permitidos o previstos en el planeamiento urbanístico.
g) La conservación de las obras de urbanización y de la edificación.

Al margen de que la legislación madrileña extiende las operaciones de "ejecución urbanística" hasta las fases de edificación, e incluso de conservación de las edificaciones y urbanizaciones, es conveniente identificar posibles incoherencias u omisiones entre los deberes vinculados a una actuación de transformación de nueva urbanización recogidos en el TRLS 2015 y los asignados a los propietarios de suelo urbanizable sectorizado (aquí convertidos en promotor), que se establecen en la LSM. De forma resumida, se recogen en la Tabla 1:

Tabla 1. Comparación entre régimen de deberes estatal y de la Comunidad de Madrid

TRLS 2015	LSM
-Entregar a la Administración el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y resto de dotaciones incluidas o adscritas a la actuación (art. 18.1.a))	-Ceder a título gratuito las cesiones de suelo reservado para redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos (art. 18.2.b))
-Entregar a la Administración con destino a PMS suelo libre de cargas entre el 5-15% de la edificabilidad media ponderada de la actuación (art. 18.1.b))	-Ceder a título gratuito al municipio, la superficie de suelo precisa para materializar la edificabilidad correspondiente al 10% del producto del coeficiente de edificabilidad del ámbito por su superficie (art. 18.2.c))
-Costear y ejecutar las obras de urbanización, incluyendo las infraestructuras de conexión con las redes exteriores, incluido su refuerzo (art. 18.1.c))	-Costear la totalidad de las obras de urbanización, incluyendo las conexiones con las redes exteriores, así como el refuerzo, mejora o ampliación de estas (art. 18.2.d))
-Entregar a la Administración el suelo correspondiente a las conexiones exteriores que hubiesen sido necesarias (art. 18.1.d))	-Cesión de suelo correspondiente a las redes supramunicipales (art. 91.2)
-Garantizar el realojo de los ocupantes legales que fuese posible desalojar, así como el retorno cuando tengan derecho a él (art. 18.1.e))	-Realojar a los ocupantes legales cuando sea necesario, en los términos de la legislación aplicable (art. 18.2.e)
-Indemnizar a los titulares de derechos sobre construcciones, obras, instalaciones y plantaciones que no puedan conservarse (art. 18.1.f))	-Indemnizar el valor de las plantaciones, instalaciones, construcciones y usos existentes que deban desaparecer para la ejecución del planeamiento (art.71.1.h))

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, el régimen de derechos de las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización del TRLS 2015 y el régimen de deberes de los propietarios de

suelo urbanizable en la LSM (ampliamente modificada a lo largo del tiempo) son, salvo matices, bastante equiparables a efectos prácticos. Sin embargo, resulta sorprendente como la LSM sigue obviando (después de 17 años) el consentimiento informado del propietario y sigue asignándole, como una obligación, el deber de ejecutar en un régimen de equidistribución de beneficios y cargas (art. 20.2.b) LSM). En cualquier caso, cabe recordar que la regulación estatal en esta materia siempre será prevalente sobre la autonómica en caso de discrepancia, como también lo es en un aspecto tan relevante como la reserva de suelo para vivienda protegida, establecida en un 30% de la edificabilidad residencial para las actuaciones de nueva urbanización en el art. 38.1 LSM, por un 40% en el art. 20.1.b) TRLS 2015 (Cerezo y Llamas, 2023). En relación con la vivienda protegida, tampoco hay que olvidar lo establecido en el art. 15 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, particularmente en lo que se refiere al porcentaje mínimo destinado a alquiler[5].

Por otro lado, la LSM señala que la actividad de ejecución se llevará a cabo atendiendo al régimen urbanístico de cada clase de suelo y, en su caso, a lo que disponga el planeamiento urbanístico, mediante actuaciones aisladas o integradas (art.71.3 LSM). En el caso de las actuaciones de transformación de nueva urbanización siempre se actuará en régimen de actuaciones integradas (art. 79.3 LSM) y será obligatorio, salvo cuando coincidan el ámbito de planeamiento y ejecución, delimitar unidades de ejecución (art. 98 LSM). Además, para cada una de ellas, deberá asignarse por el planeamiento urbanístico un sistema de ejecución privado o público de entre los previstos en la propia Ley (art. 101 LSM).

En este sentido, si las legislaciones más modernas no han superado en lo esencial el modelo de gestión de la tradición urbanística española, mucho menos lo ha hecho la veterana ley madrileña, que prevé como único sistema de actuación privado el de Compensación, mientras que en el caso de la ejecución pública se prevén los sistemas de Cooperación, Expropiación y Ejecución Forzosa (art. 101 LSM). Cabe resaltar que la Comunidad de Madrid no se ha dotado de reglamentación propia en materia de ejecución urbanística, con lo que de forma supletoria se aplica el RGU.

2.4. La apertura del proceso urbanístico a la libre iniciativa privada. La figura del "agente urbanizador"

Como ya se ha señalado, una de las principales características del actual estatuto de la propiedad del suelo es la nítida separación entre las figuras del propietario de suelo y del "agente desarrollador", las cuales permanecieron indisolublemente unidas desde 1956 hasta 2007, momento en que perdió vigencia el art. 18 de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Así, el art. 114.1 LS 1956 ya establecía que:

"Los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes"

Es decir, que el propietario, dentro de su régimen estatutario de propiedad, tenía la obligación de incorporarse al proceso urbanizador si así lo determinaba el planeamiento. Sin embargo, en la actualidad, el art. 9.2 TRLS 2015 establece lo siguiente:

[5] Resulta sorprendente como la reciente Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio en la Comunidad de Madrid, que realiza una amplia revisión de la LSM para, entre otros aspectos, "…integrarse con la legislación sectorial y estatal en materia de Suelo y Rehabilitación Urbana" (Preámbulo), no ha modificado el contenido del art. 38.2 LSM para adaptar los porcentajes mínimos de vivienda protegida a lo establecido en la prevalente legislación estatal.

"En los supuestos de ejecución de las actuaciones a que se refiere este capítulo mediante procedimientos de iniciativa pública, podrán participar, tanto los propietarios de los terrenos, como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable"

Por su parte, el art. 9.7 TRLS 2015 abunda en lo anterior:

"Tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable."

Como se puede observar, en el TRLS 2015 la participación de los propietarios de suelo en el proceso urbanizador es solamente una cuestión de voluntad, subordinada al principio de consentimiento expreso, mientras que la de terceros no propietarios quedaría sometida a que la iniciativa pública plantee esta posibilidad dentro de los cauces que determine la legislación urbanística autonómica, siempre en un contexto de transparencia, publicidad y concurrencia. Se trata de la figura del denominado "agente urbanizador", instaurada por primera vez por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de Actividad Urbanística de Valencia (Corchero, 2016). En relación con la posibilidad de habilitar esta figura para impulsar el desarrollo de un determinado ámbito urbanístico, es preciso analizar, con carácter previo, una serie de extremos:

a) Si la figura está prevista en la correspondiente legislación autonómica.
b) Si su empleo es de carácter subsidiario respecto a un derecho "preferente" de los propietarios de suelo o si por el contrario es operativa desde un primer momento.
c) Cómo se articula esta figura (si lo hace) con los sistemas de ejecución clásicos.

Para explorar las posibles respuestas a estos interrogantes, nuevamente se va a partir del análisis de las legislaciones urbanísticas más recientes, empezando por la de Andalucía. Así, el art. 89 LISTA enmarca el agente urbanizador como una figura de gestión indirecta, tanto para el caso de los sistemas de ejecución públicos (Cooperación y Expropiación) como privado (Compensación). En el primer caso ya se parte del previo establecimiento de un sistema de iniciativa pública, mientras que, en el segundo supuesto, quizá el de mayor interés, el agente urbanizador podrá instar el establecimiento del sistema de Compensación en cualquier momento, siempre que este no se haya establecido por cualquiera de las vías específicamente reservadas a los propietarios de suelo (propietario único, convenio con el 100% de los propietarios o constitución de Junta de Compensación (art. 102.2 LISTA)). También podrá mantenerse el sistema de Compensación, aunque con gestión indirecta a través de agente urbanizador si, una vez establecida la iniciativa por los propietarios, estos incumplen los plazos establecidos para la ejecución (art. 104.2 LISTA). Como queda patente, en Andalucía, la acción del agente urbanizador se encuentra totalmente equiparada a la del propietario de suelo a la hora de instar el inicio del proceso de ejecución del planeamiento: el agente urbanizador puede anticiparse, sin más, a la iniciativa de los propietarios de suelo.

Sin embargo, no todas las legislaciones recientes reconocen de forma tan explícita esta figura y acaban por enmarcarla simplemente como una fórmula de gestión indirecta en el contexto de los sistemas de ejecución públicos. Por ejemplo, la LSG no prevé la libre concurrencia de terceros no propietarios en el ámbito del sistema de Compensación, ya que solamente contempla la gestión indirecta en el marco del sistema de Expropiación (art. 117.bis LSG). En una posición intermedia se encuentra la legislación balear, ya que la LUB solamente prevé la concurrencia del agente urbanizador, bajo la figura del concesionario, como gestión indirecta dentro de los sistemas de ejecución públicos de Cooperación y Expropiación (art. 75.4 LUIB). En términos casi idénticos se pronuncia la legislación de Cataluña (DLeg 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, LUC), que solamente regula la figura del

agente urbanizador como fórmula de gestión en los mencionados sistemas públicos, a los que se añade el sistema específico de "sectores de urbanización prioritaria" (art. 116.5 LUC), siempre previa declaración por parte de órganos supramunicipales de la Generalitat de Catalunya. Finalmente, una tercera vía es la que propone el DLeg 1/2021 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUPCV). De forma explícita, la legislación valenciana establece que la gestión (ejecución) sistemática del planeamiento siempre es pública, bien sea bajo fórmulas directas o indirectas. Así, el art. 119 LOTUPCV indica que la Administración solamente podrá optar por gestión indirecta de forma justificada (insuficiencia de medios personales o materiales u otras circunstancias debidamente acreditadas), estableciendo, entre las fórmulas indirectas, la posibilidad de gestión por parte de los propietarios de suelo o por agente urbanizador seleccionado en proceso de pública concurrencia pero, eso sí, solamente en el caso de no haya existido iniciativa de gestión directa ni tampoco haya prosperado la impulsada por parte de los propietarios de suelo (arts. 119.4, 120 y 121 LOTUPCV). Es decir, la concurrencia de terceros interesados en el proceso urbanístico es subsidiaria frente a las dos primeras opciones.

Una vez mostrado cómo el legislador autonómico puede encauzar la participación de terceros no propietarios en el proceso de ejecución del planeamiento, se analizará la regulación de esta figura para el caso específico de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, este análisis no puede realizarse sin efectuar un somero recordatorio de los avatares legislativos que, en esta materia, se han producido en esta Comunidad Autónoma. Así, en el momento de su nacimiento, la LSM realizó una fuerte apuesta por la apertura al libre mercado del desarrollo urbanístico, ya que, aunque se establecía un derecho preferente de los propietarios de suelo a establecer la iniciativa para ejecutar el planeamiento, dicho derecho tenía una limitación temporal de apenas un año desde la aprobación del planeamiento general. Transcurrido dicho plazo, la iniciativa para establecer el sistema de Compensación podría corresponder a cualquier persona sin terreno en la unidad de ejecución. Sin embargo, dicha posibilidad fue suprimida por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, de tal forma que, en la actualidad, la figura del agente urbanizador en esta Comunidad Autónoma ha quedado, al igual que en Baleares, relegada al supuesto de gestión indirecta en el marco del sistema de Expropiación a través de un concesionario seleccionado por concurso público. En este aspecto, cabe reseñar el derecho preferente que, en caso de igualar la oferta de un tercero, tendrían en dicho concurso los propietarios de suelo agrupados en Entidad Urbanística de Urbanización siempre que constituyan más del 50% de la propiedad del ámbito (art. 119.2 LSM).

Por supuesto, este marco regulatorio no implica que la iniciativa descanse *sine die* en manos de la voluntad de los propietarios de suelo, ya que, como es habitual, la LSM prevé la sustitución del sistema de Compensación por otro de iniciativa pública en el caso del incumplimiento de plazos, compromisos u obligaciones, por aquellos que lo impulsan. En cualquier caso, la sustitución del sistema deberá realizarse mediante procedimiento donde se motiven los incumplimientos, previa información pública y audiencia a los propietarios interesados (art. 103 LSM).

De este modo, aunque el análisis del presente supuesto práctico se deba circunscribir a las exigencias legales actualmente vigentes en la Comunidad de Madrid, no es menos cierto que, dados los largos plazos de maduración de los procesos urbanísticos, no son descartables derivas legislativas sobrevenidas que bien podrían ser en los términos ya aplicables en otras Comunidades Autónomas.

2.5. Determinación del sistema de actuación para cada unidad de ejecución

Considerando el marco legal existente, tanto estatal como autonómico, así como las circunstancias específicas que rodean a cada actuación urbanística, es responsabilidad del

planificador municipal la de elegir la fórmula de ejecución más conveniente para llevar a buen puerto las determinaciones del planeamiento. Siendo, como se ha señalado, imperativa la necesidad de que concurran en el espacio y en el tiempo la voluntad y los medios económicos necesarios para ejecutar el planeamiento, el planificador debe "pulsar" en el momento de la decisión aspectos tales como el interés, capacidad económica o incluso resistencia por parte de los propietarios de suelo, la existencia y características de las cargas internas y externas al ámbito (usos o edificaciones preexistentes, conexiones, etc.), la atomización de la propiedad, el historial de desarrollos o la posible apetencia de terceros interesados en asumir la ejecución (potencial económico de la operación inmobiliaria), etc. También, por supuesto, la voluntad política y la disponibilidad de recursos municipales para impulsar, llegado el caso, una gestión directa del planeamiento. En relación con este aspecto, no hay que olvidar que el sistema de Cooperación suele suponer un elevado desgaste social al precisar la movilización "forzosa" de recursos privados, mientras que la expropiación directa conlleva un impacto evidente sobre el presupuesto municipal. Como se ha señalado, también cabría la posibilidad de establecer una expropiación indirecta a través de agente urbanizador, lo cual también puede resultar impopular entre los propietarios de suelo, pero no hace depender el desarrollo de la actuación del potencial de la Hacienda pública, sino del atractivo económico de la actuación urbanística en sí misma. A este particular, cabe recordar que el actual estatuto de propiedad del suelo, sumado a un régimen de valoraciones basadas únicamente en aspectos "fácticos" (art. 36 TRLS 2015) favorece económicamente a aquellos propietarios que decidan unirse a las iniciativas de desarrollo frente a aquellos otros que opten por un papel pasivo (cuando no obstruccionista), los cuales no captarán ninguna potencial plusvalía derivada de la planificación urbanística. Finalmente, es preciso recordar que con el actual marco legal podría producirse una situación en la que los propietarios de suelo no deseen incorporarse al proceso urbanizador (no estarían obligados) y que, además, no haya terceros externos interesados en invertir, lo que sería un claro indicio de que posiblemente se ha aprobado una planificación urbanística excesivamente voluntarista e inviable desde su concepción inicial.

Por otro lado, desde la LS 1956 el legislador urbanístico estableció una diferencia entre las unidades territoriales mínimas a efectos de planeamiento y de ejecución. Así, el art. 105 LS 1956 ya señalaba que los Planes Parciales (y en ese momento los Proyectos de Urbanización) podrían contener una división de su ámbito en polígonos a efectos de su ejecución (parcelación) y que, en caso contrario, se entendería que existía un único polígono que coincidía con el ámbito del Plan (art. 80 LS 1956). Esta previsión, en términos muy parecidos, ha llegado hasta las legislaciones urbanísticas más recientes (véanse a modo de ejemplo, los arts. 99.2 LISTA o 48.1.e) LSM), de tal forma que el planificador puede establecer, para un mismo ámbito de planeamiento, diferentes ámbitos (unidades) de ejecución si lo considera positivo para materializar las determinaciones del plan.

Considerando todo lo anterior, para asignar un sistema de actuación a cada una de las unidades de ejecución delimitadas han existido, tradicionalmente, tres alternativas:

a) Sistema de actuación directamente determinado por el Planeamiento General. Se trata de una posibilidad recogida en las legislaciones "clásicas", donde el planeamiento general municipal, en sus diferentes denominaciones, puede, de forma potestativa, establecer directamente determinaciones de ordenación pormenorizada que usualmente corresponderían al planeamiento de desarrollo (Plan Parcial), lo que teóricamente puede incluir la delimitación de unidades de ejecución y la fijación de su sistema de actuación. Esta posibilidad se recoge expresamente en legislaciones como la de la Comunidad de Madrid (art. 42.5.g) LSM), la de Cataluña (art. 58.7 LUC) o la de Galicia (art. 56.2 LSG).
b) Sistema de actuación determinado por el planeamiento de desarrollo. El veterano Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de

Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RP), ya establecía (como una posibilidad) que los Planes Parciales estableciesen el sistema de actuación para su ámbito territorial, señalando que este podía ser diferente para los distintos polígonos en los que eventualmente pudiera dividirse el sector (art. 56 RP). En la actualidad, todas las legislaciones han ido incorporando como una obligación el que, dentro del contenido de los Planes Parciales, se establezca el sistema de actuación para sus diferentes unidades de ejecución. Así se indica, por ejemplo, en los arts. 48.1.e) LSM o 99.2 LISTA.

c) A posteriori, en el marco de un proceso específico de división o delimitación de unidad de ejecución. La mayoría de las legislaciones urbanísticas establecen una "cláusula de cierre" que, en última instancia, permite delimitar una unidad de ejecución, así como asignarle un sistema de actuación, en el caso de que el planeamiento ya aprobado no contuviera tales determinaciones (arts. 100.2 y 101.1 LSM, 119.1 LUC o 99.5 LISTA). De hecho, el art. 99.5 LISTA también indica, de forma expresa, que, mediante instrucción del correspondiente expediente, también podrán delimitarse nuevas unidades de ejecución o modificarse las existentes, incluso cambiando o sustituyendo el sistema de actuación indicado en el planeamiento. De este modo, se reconoce implícitamente que, aunque estas determinaciones estén recogidas en el planeamiento, pertenecen, de hecho, a la esfera de la ejecución urbanística. En términos muy parecidos se pronuncia la legislación madrileña, aunque no se indica de forma expresa (si bien cabe inferirlo), que en el proceso de modificación de las unidades de ejecución también pueda cambiarse el sistema de actuación propuesto por el planeamiento (arts. 100.2 y 101.1 LSM).

Como se puede observar, la determinación del sistema de actuación en el planeamiento tendría, en esencia, un carácter propositivo, pudiendo ser modificada a posteriori por la Administración en caso de plantearse una opción más favorable para conducir el proceso.

2.6. Secuencia física y económica de desarrollo de la actuación de urbanización

Más allá de sus avatares legales y administrativos, la urbanización de nuevos suelos es, en última instancia, un proceso material que ha de dotarse de una cierta lógica física y económica, ya que, de otra forma, ni la ocupación del territorio se realizará de una forma ordenada, asegurando el correcto funcionamiento de las nuevas piezas urbanizadas, ni tampoco podrá ser abordado desde el punto de vista financiero ni por sujetos públicos ni privados.

En relación con la lógica física del desarrollo urbanístico, ya en los arts. 107 a 112 de la LS 1956, denominados "Orden de Ejecución de la Obra Urbanizadora", se indicaba que los Planes Generales dispondrían de un programa de actuación donde estuviese previsto *"el desarrollo ordenado de las obras de urbanización, sean de extensión o de reforma interior"*, mientras que, como es conocido, en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (TRLS 1976), la puesta en carga de nuevos suelos descansaba sobre una teóricamente rígida programación destinada a evitar la acaparación y especulación con el suelo, pero que también debía ser lógica en relación a su desarrollo material. Adicionalmente, el art. 35 RGU establecía que los polígonos se ejecutarán en el orden establecido en el Plan, salvo que el polígono que se adelantase a la planificación prevista asumiese cargas superiores a las que inicialmente tenía asignadas.

En relación con este aspecto, en la actual normativa autonómica se pueden observar claras diferencias entre las legislaciones tributarias de la tradición urbanística española "clásica" y las desarrolladas posteriormente a la LS 2007, donde se apuesta por romper con la rigidez en la programación de los nuevos crecimientos y, de forma explícita, se declara la subsidiariedad de estos frente a la puesta en valor del suelo ya urbanizado. Un ejemplo del primer tipo de legislaciones sería, precisamente, la de la Comunidad de Madrid, donde dentro de las

determinaciones del planeamiento general (art. 42.5.f) LSM) se establece que: *f) Cuando así proceda, se indicará el orden de prioridad y las condiciones temporales que deben observarse para la incorporación de cada sector al tejido urbano. Asimismo, en su caso, se señalarán los elementos de redes públicas generales que deben estar concluidos y en funcionamiento previamente al desarrollo de cada sector y cuya cesión y ejecución habrán de ser consideradas obligaciones inherentes al mismo.*

En cambio, en legislaciones más recientes como la de Andalucía, la delimitación de actuaciones de transformación de nueva urbanización por el planeamiento general es solamente potestativa (art. 63.2 LISTA) y, además, se establece que, salvo excepciones indicadas en la propia ley (suelos especializados como los turísticos o destinados a actividades económicas, existencia de accidentes naturales o afecciones sectoriales, etc.), los suelos de nuevo crecimiento deben ser colindantes con el suelo ya urbanizado para quedar integrados, a la finalización del proceso, en la malla urbana (art. 31.2 LISTA). Como se puede observar, en cualquiera de los casos el planificador general ha de asegurar que la secuencia urbanizadora a nivel de actuación de transformación urbanística siga una lógica territorial y sustantiva, siendo responsabilidad de la Administración que una deficiente ejecución del planeamiento (retrasos, falta de desarrollo de determinados ámbitos, etc.) no derive en disfunciones significativas. Por su parte, el planificador de desarrollo, que como se ha indicado puede desagregar la ejecución jurídica y material del ámbito de planeamiento en unidades de ejecución de tamaño inferior al sector, también debe controlar que por el efecto de tal división no se pierda la coherencia del conjunto, se comprometan los plazos de desarrollo, o se dificulte la equidistribución de beneficios y cargas.

En relación con este último aspecto, es preciso señalar que puede plantearse un nivel inferior de desagregación en la ejecución material de las obras de urbanización (no a efectos de organización de la ejecución, cuya célula mínima es, como se ha señalado, la unidad de ejecución), ya que en la mayoría de las legislaciones se prevé que las unidades de ejecución puedan ser, a su vez, desarrolladas por fases o unidades funcionales, las cuales puedan ser entregadas al municipio al haber quedado justificada su funcionalidad como fragmentos de nueva ciudad. Esta previsión ya estaba recogida en el art. 180.2 RGU y está presente en legislaciones autonómicas como es el caso Andalucía (art. 96.1 LISTA) o de la propia Comunidad de Madrid (arts. 99.3 y 135.7 LSM), donde se recuerda que los plazos que se establezcan para el desarrollo por fases o unidades funcionales no podrán superar el plazo máximo que tenga la unidad de ejecución para su gestión y ejecución completa (art. 99.3 LSM).

La expectativa de entregar al municipio unidades urbanizadas de tamaño inferior a la unidad de ejecución puede tener gran importancia desde el punto de vista de la lógica económico-financiera de la actuación, sobre todo si, como es habitual, se asocia a la posibilidad que otorgan la mayoría de las legislaciones urbanísticas de simultanear obras de urbanización y edificación, incluyendo la entrega de los productos residenciales a sus destinatarios finales mediante la articulación de una serie de garantías recíprocas (art. 19.3 LSM). Por ejemplo, el art. 23.1 LSM posibilita la urbanización y edificación simultáneas, siempre que se preste garantía *"…que alcance a cubrir el coste de ejecución de las obras de urbanización comprometidas"*[6]. Esta posibilidad permite que la actuación urbanística, que como se ha indicado lleva intrínseca una viabilidad económica (valor de los solares resultantes superior al de los gastos del desarrollo),

[6] De forma mucho más detallada, el art. 203 del D 550/20022 por el que se aprueba el reglamento general de la LISTA establece que será requisito para autorizar la edificación y urbanización simultánea la previsibilidad, apreciada por el municipio, de que a la terminación de la edificación la parcela estará dotada con los servicios precisos para que adquiera la condición de solar. Como garantía, se establece el importe de los gastos de urbanización pendientes de ejecución que correspondan a la parcela dentro su unidad de ejecución, incrementados en un 10%.

pueda verse favorecida por una corriente de ingresos paralela a la de gastos, lo cual, sin duda, puede ser determinante desde el punto de vista financiero, ya que contribuye a "laminar" la necesidad de fondos apalancados, aspecto fundamental si se tienen en cuenta los largos tiempos de maduración de los procesos urbanísticos. Aunque no es una variable que fácilmente pueda ser contemplada en el instrumento urbanístico, a buen seguro será un factor a considerar por parte de aquellos que soportan el riesgo financiero de la actuación urbanística, sobre todo si esta tiene cierta entidad.

2.7. Características de las unidades de ejecución. Tratamiento de los sistemas generales

La LS 1956 establecía unos límites excesivamente difusos en relación con las "unidades reparcelables", ya que, además de los "polígonos", hacía extensiva esta posibilidad a "agrupaciones de polígonos" e incluso a "manzanas" de unas determinadas características (arts. 80 y 81 LS 1956). Sin embargo, esta situación queda definitivamente superada en el TRLS 1976, donde se recoge que la ejecución de los planes "se realizará por polígonos completos" (art. 117), que, como requisitos básicos, debían tener suficiente superficie para albergar las cesiones obligatorias derivadas del planeamiento y hacer posible la equidistribución de beneficios y cargas, así como tener justificada su viabilidad técnica y económica.

Dichas exigencias básicas, más o menos matizadas, han llegado hasta nuestros días a través de la legislación autonómica. Por ejemplo, en términos casi idénticos se pronuncia el reciente art. 99.2 LISTA, mientras que el art. 99.2 LSM establece que las unidades de ejecución deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Constituir un perímetro cerrado, continuo o discontinuo de terrenos incluidos en el mismo sector.
b) Tener asegurada su idoneidad técnica y viabilidad económica, incluyendo la capacidad para garantizar el derecho al realojo de los ocupantes legítimos de inmuebles.
c) En el caso de que exista más de una unidad de ejecución en el mismo sector, los aprovechamientos unitarios de cada una de ellas no podrán diferir en más de un 15%[7].

Como se puede observar, dado que se parte de una ordenación previamente establecida, el margen para realizar la división en unidades de ejecución de un ámbito de planeamiento no es excesivo, sobre todo si se tiene en cuenta que, en cumplimiento de la última condición, la proporción entre la edificabilidad (aprovechamiento) incluida en cada unidad y su superficie debe ser prácticamente equivalente. Por otra parte, aunque solo se hace referencia a la viabilidad económica de cada una de las unidades resultantes, no hay que olvidar que en un eventual proceso de división en unidades de ejecución no se debe romper la equidistribución de cargas y beneficios preexistente para el conjunto del ámbito original. De este modo, no bastaría con mantener dentro de los límites señalados la diferencia entre los aprovechamientos unitarios de las diferentes unidades de ejecución, ni con asegurar la viabilidad económica de cada una de ellas (que como se ha reiterado, teóricamente se alcanza con mayores potenciales ingresos que gastos), sino que también será necesario establecer una cierta equivalencia en las cargas (costes de urbanización). De este modo, un ámbito físicamente muy heterogéneo o la presencia de determinadas preexistencias o cargas (infraestructuras costosas a reponer, realojos, etc.), podrían ser elementos que dificultaran una eventual división en unidades de ejecución.

Finalmente, otro elemento a considerar a la hora de establecer la potencial división de un ámbito de planeamiento en diferentes unidades de ejecución es el tratamiento de los sistemas generales que se encuentren incluidos o adscritos al mismo. En relación con este aspecto, el

[7] Tal y como se define en el art. 84 LSM, el aprovechamiento unitario es el resultado de dividir todos los aprovechamientos del ámbito entre su superficie.

TRLS 2015, dentro del régimen de deberes vinculados a las actuaciones de transformación urbanística, establece lo siguiente (art. 18):

a) Será obligación de los promotores de la actuación la cesión de los espacios destinados a viarios, espacios libres, zonas verdes u otras dotaciones públicas que se encuentren adscritas a ella para su obtención.
b) También será obligación de los promotores costear las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios situadas fuera de la actuación, así como la ampliación y refuerzo de estos siempre que así lo demande el nuevo desarrollo. Dichas obras deberán entregarse a la actuación junto con su suelo cuando dichas infraestructuras deban quedar adscritas al servicio público.

Como se puede observar, el TRLS 2015 explicita la existencia de obligaciones de los promotores de la actuación en relación con elementos "externos" a la misma, identificando la cesión de terrenos destinados a dotaciones públicas "adscritas", así como el imperativo de costear las conexiones y refuerzo con las redes de servicios situadas "fuera de la actuación", incluyendo la cesión de los terrenos que las soportan.

Con respecto a este particular, la legislación andaluza (LISTA) establece que los terrenos destinados a sistemas generales pueden (lo establece solamente como una posibilidad) no quedar incluidos en ninguna unidad de ejecución específica, aunque ello no impide que queden adscritos a ella a los efectos de la obtención del suelo y, si así lo prevé el instrumento de ordenación urbanística, incluso de su propia ejecución material[8]. Mientras tanto, en la Comunidad de Madrid, la LSM, sin ser tan explícita, establece que los sistemas generales podrán ser interiores o adscritos al sector (art. 48.4 LSM), y también interiores o adscritos a las correspondientes unidades de ejecución (art. 91.4 LSM).

En la práctica, el hecho de que los terrenos correspondientes a los sistemas generales formen parte o se adscriban a una unidad de ejecución no debería tener mayores consecuencias prácticas (salvo que se entienda que en interpretación directa de la legislación estatal no se puede exigir la ejecución material de los adscritos), ya que, en cualquier caso, computan como superficie de esta a los efectos del cálculo del aprovechamiento unitario y sus titulares se incorporan como un miembro más al sistema de actuación. Los problemas, tal y como se indicará a continuación, puede surgir en el caso que un terreno destinado a sistema general se ejecute de forma fragmentada (lo cual no debería ser un problema si el planeamiento se ejecuta, de forma global, en los plazos establecidos), o cuando existan sistemas generales de infraestructura (viarios, infraestructuras en red, depuradoras, subestaciones eléctricas, depósitos, etc.) que sirvan a una pluralidad de ámbitos (sectores o unidades de ejecución) y que no puedan ser ejecutados de forma parcial o modulada.

Con respecto a este último particular, nuevamente cabe diferenciar entre aquellas legislaciones (y se supone que planeamientos generales) donde la delimitación de actuaciones de transformación urbanística no se realiza (al menos de forma generalizada o imperativa) en un primer momento y aquellas donde se aplica con carácter extensivo la sectorización previa. Como ejemplo del primer tipo de legislación cabría acudir nuevamente a la de Andalucía, donde el art. 44 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la LISTA (RLISTA) establece que, dentro de la propuesta de delimitación de cada nueva actuación de transformación urbanística que se plantee, se deberán contemplar, entre otros aspectos, *"...unas bases para la ordenación de la actuación de transformación urbanística..."*, incluyendo el *"…esquema de las redes generales de infraestructuras y servicios previstos y de su conexión*

[8] Como se puede ver, la legislación andaluza amplía las obligaciones asociadas a una actuación de nueva urbanización recogidas en el TRLS 2015, donde, en ningún momento, se indica que se trate de obligaciones de carácter mínimo.

con las redes existentes…". Es decir, que en el mismo momento en que se insta la delimitación de un ámbito de nueva urbanización es preciso realizar un análisis *"ad hoc"* acerca de su viabilidad técnica. No obstante lo anterior, dado que la LISTA no excluye la posibilidad de que el planeamiento general ya incluya la delimitación de determinadas actuaciones de transformación urbanística (art. 66.1.f), también se establecen mecanismos de ejecución de infraestructuras comunes a diversos ámbitos. Así, el art. 254 RLISTA establece que, en el caso de anticipación de la carga por un ámbito, se podrán compensar los gastos a través de reservas de aprovechamiento en otros e, incluso, a través del patrimonio público de suelo.

En cambio, en legislaciones como la de Madrid, donde pervive la figura del suelo urbanizable sectorizado (en el caso del no sectorizado, el tratamiento podría ser similar al anterior), el planeamiento general soportaría la obligación de determinar cuáles son las infraestructuras comunes a más de un ámbito e imputar el coste a cada uno de ellos de conformidad con el principio de equidistribución (art. 97 bis LSM). En este sentido, la LSM prevé la posibilidad de que dichos ámbitos constituyan una suerte de "macroentidad" urbanística colaboradora específica en la que quedaran integradas, en su caso, las diferentes Juntas de Compensación afectadas e incluso los propietarios mayoritarios en el caso de que estas no estuviesen constituidas. En cualquier caso, los arts. 90 a 95 LSM tratan de regular esta compleja situación, permitiendo la anticipación de obras por parte de la Administración con cargo a los promotores de la actuación (art. 95.3 LSM) e incluso la expropiación de los suelos necesarios para implantar las infraestructuras en caso necesario (art. 94 LSM). Como se puede observar, queda patente que la gestión de estos elementos comunes es una tarea compleja que atañe al planificador general y, en el caso de proponerse la división de un ámbito en diferentes unidades de ejecución, también al planificador de desarrollo, pudiendo llegar condicionar la viabilidad del proceso de ejecución en su conjunto.

3. Contexto urbanístico y Metodología

3.1. "Distrito Norte" de Alcorcón: contexto urbanístico

El municipio de Alcorcón, con una población de 173.625 habitantes (INE, 2024), se localiza en la Comunidad de Madrid, a unos 14 km al suroeste de la capital. Su término municipal tiene una extensión de unos 33,73 km^2, de los que, aproximadamente una tercera parte, los situados al sur de la autovía A-5, ya se encuentran urbanizados (Figura 1).

Figura 1. Situación de Alcorcón en el Área Metropolitana de Madrid. Fuente: Metrovacesa

Mediante Acuerdo de 27/11/2008 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, gran parte de los terrenos del municipio situados al norte de la autovía A-5, entre las vías de circunvalación de Madrid M-40 y M-50, fueron declarados suelo urbanizable sectorizado e incluidos en el Sector 10 "Distrito Norte" del PGOU de Alcorcón. La delimitación del ámbito, con una superficie total de 12.319.415 m^2s, fue la siguiente (Figura 2):

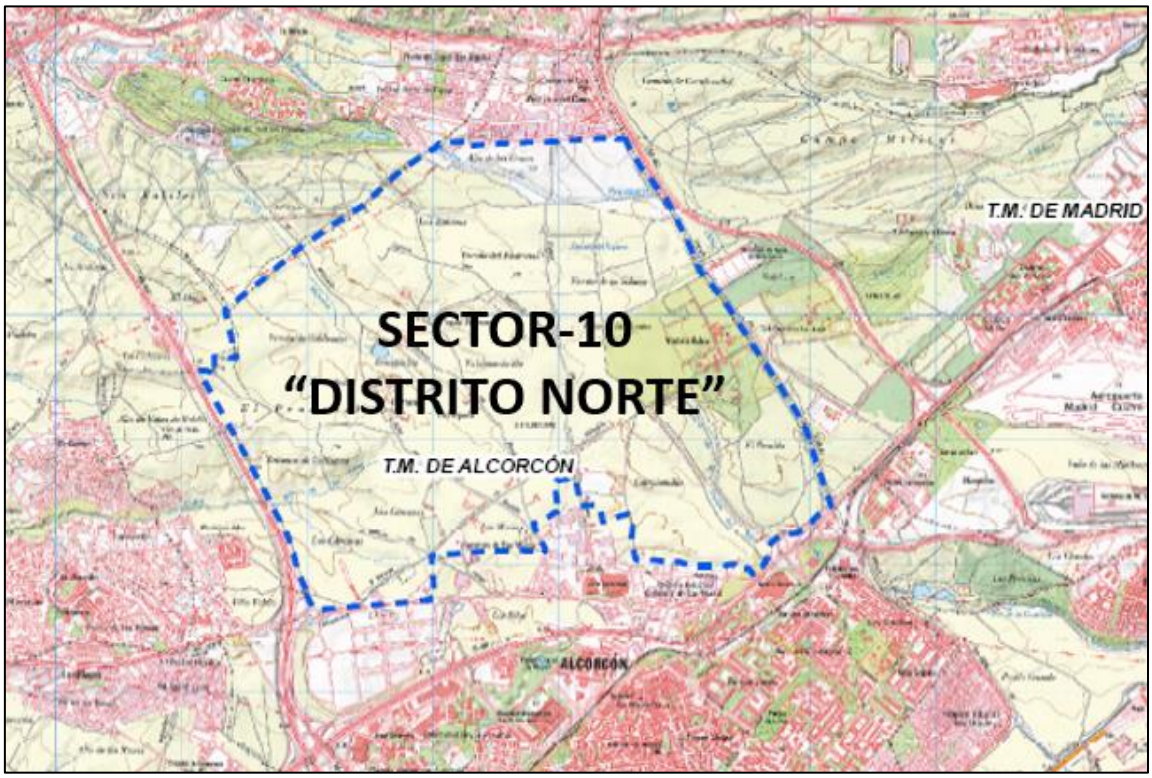


Figura 2. Delimitación del Sector 10 de Alcorcón "Distrito Norte". Fuente: Metrovacesa

La aprobación inicial del Plan Parcial del Sector 10 se produjo mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 12/04/2010, quedando paralizado el proceso urbanístico tras prosperar el recurso interpuesto por Ecologistas en Acción-AEDENAT frente al acuerdo autonómico de clasificación de suelo, el cual fue declarado nulo, quedando restablecido el ámbito a su primitiva clasificación de suelo no urbanizable (STSJ Madrid 1736/2012). Finalmente, dicha sentencia fue confirmada por el Tribunal Supremo (STS 4660/2014).

A pesar de los avatares judiciales, desde un punto de vista teórico, la planificación y ejecución de un ámbito tan extensivo (12,3 Mm^2s) supone todo un reto técnico y jurídico, constituyendo un marco muy adecuado a los fines que se pretenden en este estudio que, como se han indicado, no son otros que la valoración comparada y crítica de los diferentes sistemas de actuación en función del contexto físico, económico y urbanístico en que se desarrollan.

3.2. Metodología

3.2.1.Supuestos de partida

Tal y como se indicó en el Capítulo anterior, el art. 71 LSM establece como presupuestos legales para iniciar los diferentes procesos de ejecución urbanística la concurrencia de una ordenación pormenorizada aprobada, un sistema de ejecución urbanística seleccionado, así como un instrumento de ejecución material también aprobado. También se recuerda que, aunque puedan modificarse a posteriori, dentro de las determinaciones de los Planes Parciales deben figurar tanto la eventual división en las unidades de ejecución que se juzguen convenientes, como la asignación del sistema de actuación para cada una de ellas (art. 48.1.e) LSM).

Por lo tanto, desde el punto de vista temporal, el presente estudio se debe enmarcar en la fase de redacción del correspondiente Plan Parcial, siempre en un momento en que la ordenación del ámbito esté lo suficientemente avanzada para que se puedan realizar las primeras reflexiones acerca de las alternativas de ejecución más adecuadas, incluyendo las de una eventual división en unidades de ejecución. De este modo, para la realización del presente análisis se va a partir de la ordenación incorporada en el Plan Parcial que alcanzó la aprobación inicial, así como de la ficha reguladora que el PGOU de Alcorcón propone para este ámbito.

3.2.2. Desarrollo de los trabajos

Partiendo de los condicionantes indicados, el desarrollo de los trabajos se plantea en cuatro fases secuenciales, que son las siguientes:

1º.- Análisis preliminar del ámbito urbanístico. En primer lugar, se analizarán todas las cualidades físicas y jurídicas que afectan al ámbito y que pueden condicionar, de alguna manera, el ulterior proceso de ejecución. Entre otras, se analizarán aspectos tales como morfología del terreno, usos y edificaciones preexistentes e incompatibles con la ordenación propuesta, la distribución de la propiedad o la conectividad con el resto del territorio.

2º.- Análisis de la ordenación. Se realizará una síntesis de la ordenación propuesta para el sector, centrada en aquellos aspectos que pueden tener incidencia en la fase de ejecución (disposición de sistemas generales, cargas urbanísticas, distribución de la edificación, etc.). También se realizará una estimación del coste económico que puede suponer la ejecución del planeamiento, dada su incidencia en la selección del sistema de actuación.

3º.- Alternativas viables de ejecución urbanística. Se enumerarán todas las alternativas de ejecución que se consideran viables desde el punto de vista técnico y jurídico, indicando sus ventajas e incovenientes a la vista de los condicionantes existentes. Aunque esencialmente se tendrá en cuenta la legalidad vigente en la Comunidad de Madrid, también se explorarán, en su caso, otras soluciones recogidas por la legislación de otras Comunidades Autónomas y que la madrileña, en un momento dado, pudiera incorporar.

4º.- Ponderación crítica de Alternativas. Se llevará a cabo un análisis crítico de cada una de las alternativas de ejecución anteriores, ponderando cualitativamente su potencial grado de eficiencia para llevar a la práctica, en este supuesto, las determinaciones del planeamiento.

5º.- Discusión de resultados y síntesis de las conclusiones alcanzadas.

4. Resultados

4.1. Análisis preliminar del ámbito urbanístico

4.1.1. Condicionantes físicos

El relieve de los terrenos incluidos en el Sector 10 es prácticamente plano, con pendientes suaves. Está atravesado por cuatro pequeños arroyos, todos los cuales nacen dentro del propio sector. La ficha reguladora del PGOU para el Sector 10 indica que los cauces serán integrados, siempre que sea posible, en los espacios libres, lo que simplifica su gestión. La mayor parte del ámbito se encuentra ocupada por cultivos agrícolas de secano en regresión. La vegetación arbórea es casi inexistente, con la salvedad de una zona de unas 20 Ha. de pinar ubicada en el límite este del sector y de una franja de unos 500 m. de ancho, paralela al límite norte, donde hay un encinar poco denso, que la ficha reguladora del PGOU ordena integrar en la nueva ordenación. En conjunto, no parecen existir preexistencias naturales que puedan condicionar el proceso de gestión, ni indemnizaciones por cultivos que puedan ser significativas. La anterior información queda resumida en la Figura 3:

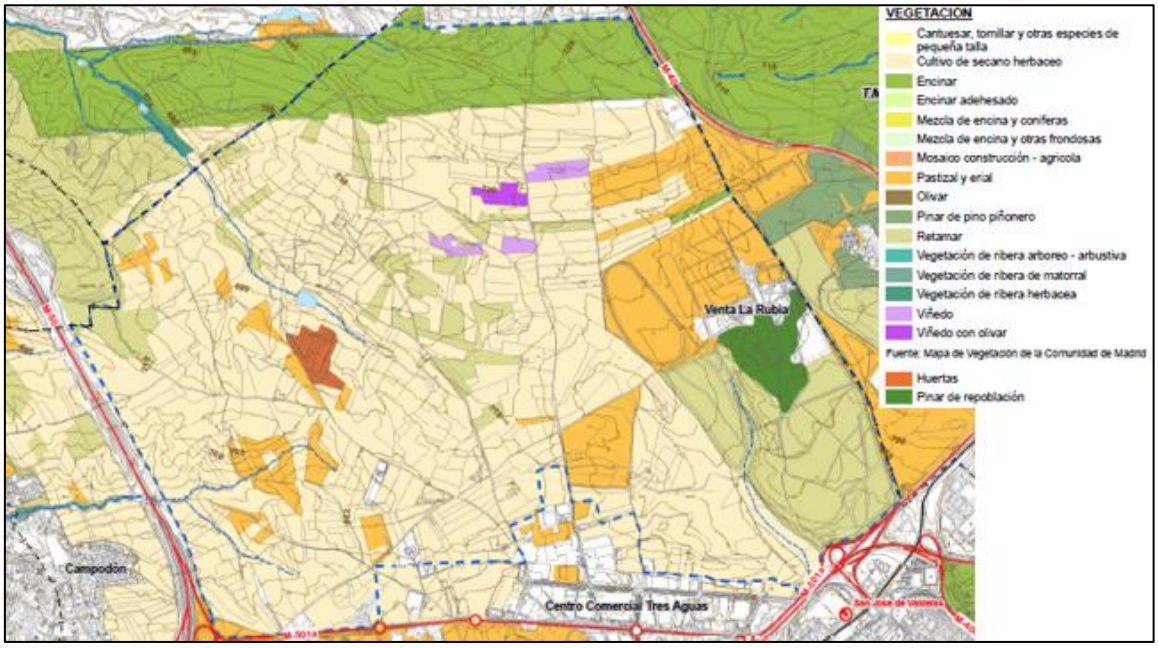


Figura 3. Vegetación e hidrología del ámbito urbanístico. Fuente: DIE "Puerta Oeste"

4.1.2. Edificaciones y usos preexistentes

Dentro del ámbito urbanístico existen una serie de edificaciones y usos, a priori incompatibles con la nueva ordenación. Su localización individualizada se describe en la Figura 4:

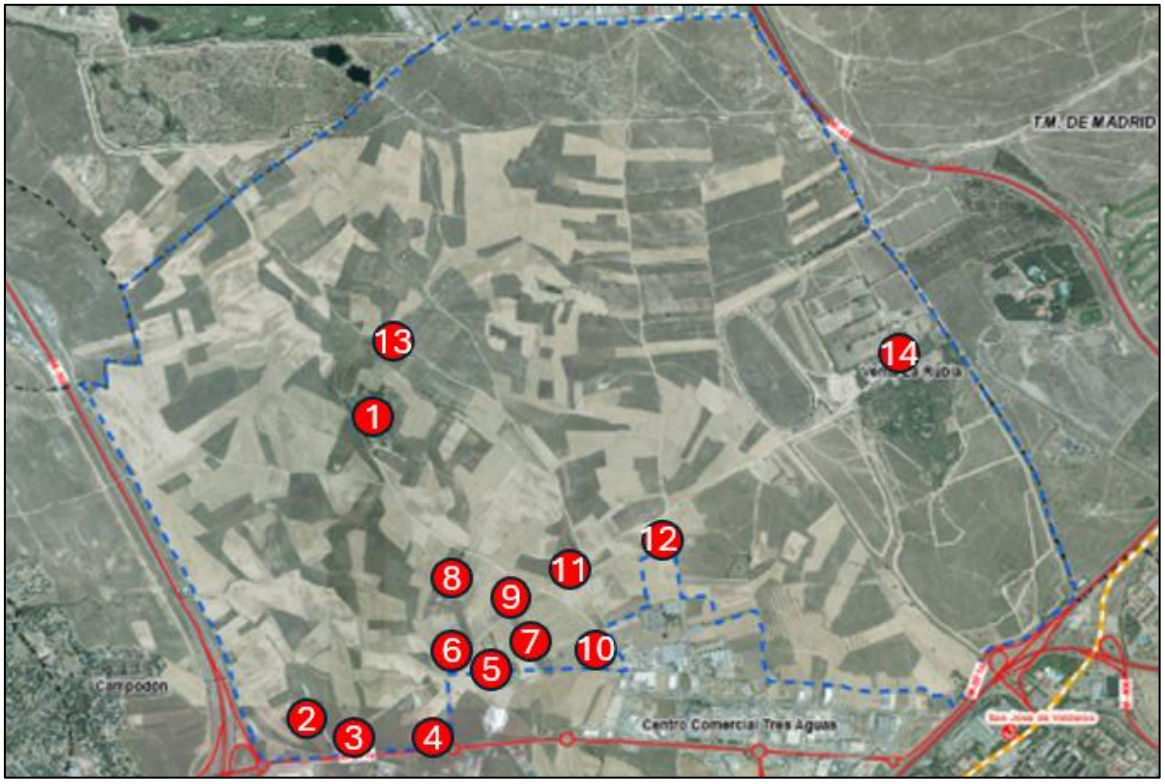


Figura 4. Localización de usos y edificaciones preexistentes. Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, la mayoría de las edificaciones preexistentes se localizan cerca del límite sur del sector y, con la salvedad de dos almacenes de materiales de construcción, están destinadas al uso agrícola. La excepción más significativa, tanto por su uso, como por sus características, corresponde al centro ecuestre situado en el borde este del sector ("Venta de la

Rubia"), el cual constituye una actividad muy extensiva que se despliega a lo largo de diversas parcelas de gran superficie. La descripción individualizada de cada uno de los usos y edificaciones preexistentes se recoge en el Anexo A.

4.1.3. Estructura de la propiedad

Aunque el parcelario original se encuentra muy atomizado, según la información suministrada por la mercantil Metrovacesa, como propietaria de parte de los terrenos (11,17% s/total), existe una Comisión Gestora denominada "Ciudad Norte" que integra a propietarios que ostentan el 77,30% de los terrenos del ámbito. Aunque se desconoce su distribución a lo largo del sector, se puede suponer que se distribuyen de forma homogénea, de tal forma que, en cualquier eventual división interna, quedaría asegurada una concurrencia de al menos el 50% de propietarios proclives al desarrollo. Para el posterior análisis, se partirá de esta premisa.

4.1.4. Infraestructuras preexistentes

Considerando su tamaño, el Sector 10 no se encuentra especialmente afectado por infraestructuras preexistentes. Según los datos incluidos en el Documento Inicial Estratégico (DIE) elaborado para la tramitación ambiental de la actuación, las infraestructuras más significativas son las reflejadas en la Figura 5:

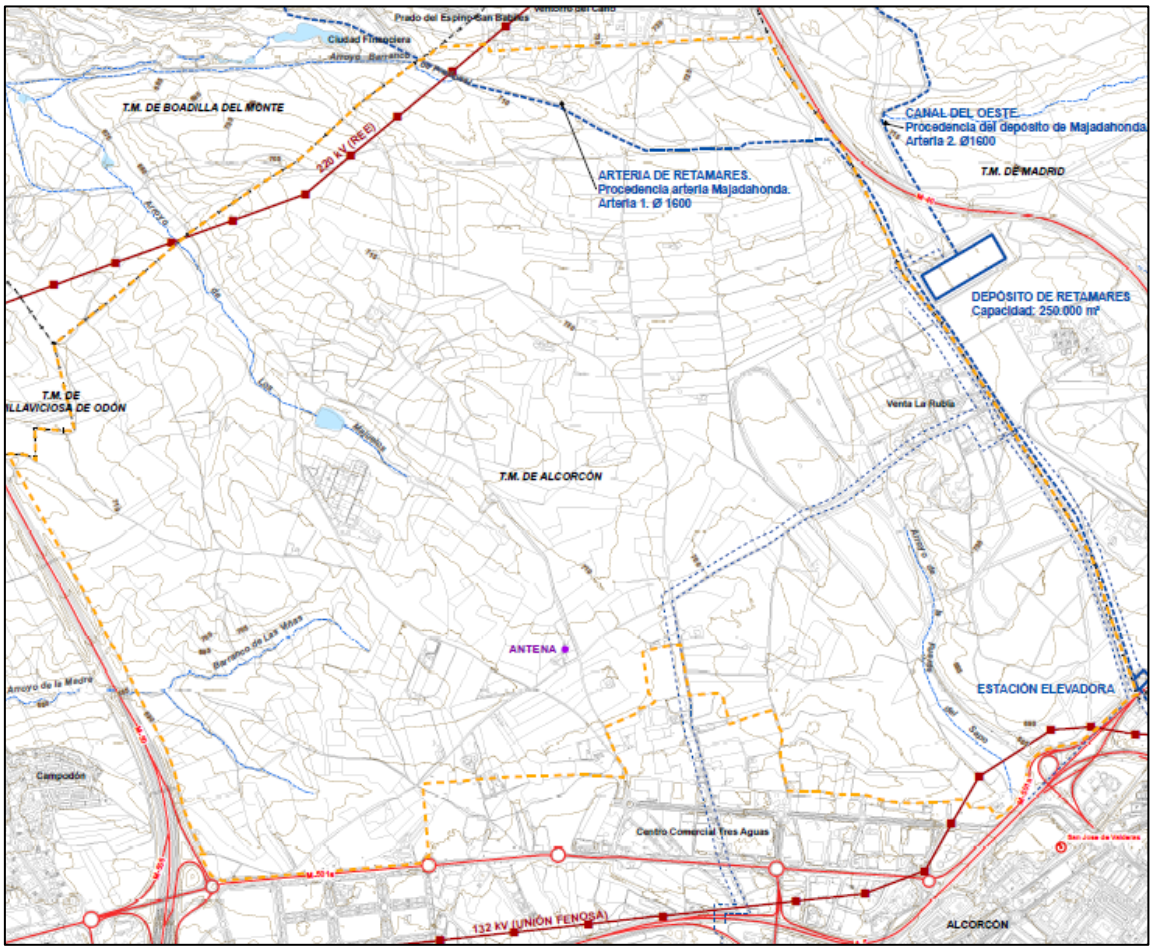


Figura 5. Infraestructuras con incidencia en el Sector. Fuente: DIE "Puerta Oeste"

Como se puede observar, entre las infraestructuras existentes destacan una LAT 220 kV que discurre al norte del sector, paralela al mismo, perteneciente a Red Eléctrica Española y otra LAT 132 kV ubicada en el extremo sur, sensiblemente paralela a la autovía A-5 y que perteneciente a la distribuidora Unión Fenosa. En ambos casos la ficha reguladora del sector (apartado 4) permite tanto el soterramiento como su integración en espacios libres. En el primer caso, el

soterramiento e incluso el desvío puede suponer un coste muy significativo. En cuanto a la infraestructura hidráulica, al margen de dos conducciones de menor importancia, existe una tubería de ϕ 1600 mm. (arteria de Retamares) que habrá que integrar en la red viaria o de espacios libres de la urbanización, tanto en planta como en alzado.

Finalmente, en el interior del ámbito también existe una antena de telecomunicaciones que será preciso desplazar, preferentemente a un espacio privado.

4.2. Análisis de la ordenación. Estimación del coste de urbanización

El proceso de ejecución, como no puede ser de otra manera, está fuertemente condicionado por las decisiones que han tomado tanto el planificador general como el de desarrollo. En el caso concreto del Sector 10, las condiciones de partida establecidas en el PGOU de Alcorcón, reflejadas en la ficha reguladora del ámbito, son las siguientes:

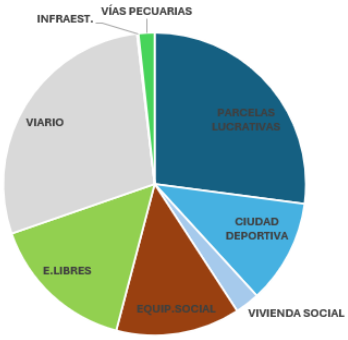
a) Se trata de un único ámbito de planeamiento (sector) de 12,3 Mm^2s.
b) Debe asumir todas las cargas derivadas de las conexiones a redes municipales y supramunicipales. Se indican de forma específica el abastecimiento de agua, saneamiento, conexiones viarias (enlace con la A-5), así como el metro ligero entre Boadilla del Monte y la estación central de Alcorcón.
c) Sistema de actuación por Compensación.
d) Plazo aproximado de un (1) año para aprobación de reparcelación y Proyecto de Urbanización.
e) Todos los sistemas generales están integrados en el sector.
f) El encinar (situado en la franja norte), así como el pinar y resto de arbolado de la "Venta de la Rubia" se conservarán y se integrarán en los espacios libres.

Como se puede observar, en relación con el proceso de ejecución urbanística se establecen los plazos para la aprobación de los proyectos de reparcelación y urbanización (exigentes) y se propone el sistema de actuación por Compensación. Como esta última determinación puede ser modificada a posteriori (ver apartado 2.5), no se considerará inamovible (arts. 100 y 101 LSM). El resto de las determinaciones de la ficha tienen que ver con los costes de la actuación y con la propia ordenación (elementos estructurales). Por su rotundidad y naturaleza, en algunos casos (construcción de metro ligero o conexión con la A-5), se podría llegar a condicionar la mayor o menor viabilidad de algunas alternativas de ejecución.

Partiendo de las determinaciones del PGOU, las superficies de suelo y edificabilidades destinadas a cada uso resultado de la planificación de desarrollo (Plan Parcial), son las que se resumen en la Figura 6:

RESUMEN PLAN PARCIAL SECTOR 10 "NUEVO NORTE" ALCORCÓN

USO		Sup (m^2s)	% s/total
Parcelas lucrativas		**3337433**	27,1%
Ciudad Deportiva At. Madrid		**1368697**	11,1%
Vivienda social		**322155**	2,6%
Equipamientos sociales			
	Local	124897	
	General	1433698	
	Supramunicipal	76370	
	TOTAL	**1634965**	13,3%
Zonas verdes y espacios libres			
	Local	842147	
	General	1003037	
	Supramunicipal	78188	
	TOTAL	**1923372**	15,6%
Viario			
	Local	1378336	
	General	1430945	
	Supramunicipal	693840	
	TOTAL	**3503121**	28,4%
Infraestructuras		**19376**	0,2%
Vías pecuarias		**210296**	1,7%
	TOTAL SECTOR	**12319415**	100,0%



CUADRO RESUMEN DE EDIFICABILIDADES		
USOS	**Edific. m^2t**	
RESIDENCIAL		
Vivienda Libre	1392364	58,3%
Vivienda Protegida	995979	41,7%
TOTAL	**2388343**	
NO RESIDENCIALES		
Equip. Privado	101111	
Terciario ocio	50000	
Terciario comerc.	250000	
Terciario ofic./hosp.	1241346	
Industrial/Alternativos	745887	
TOTAL	**2388344**	
TOTAL SECTOR	**4776687**	

Figura 6. Resumen de superficies del Sector 10 Alcorcón. Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, la ordenación en trámite destina un 50% de la edificabilidad lucrativa a usos no residenciales y, dentro del uso residencial, un 41% de la edificabilidad estaría destinada a viviendas con algún régimen de protección, lo que cumpliría con lo establecido en el art. 20.1.b) TRLS 2015[9]. Además, se destinan 322.155 m^2s dotacionales a viviendas con destino al alojamiento temporal de colectivos con especial dificultad de acceso a la vivienda tal y como recoge el art. 18.1.a) TRLS 2015. Dichas magnitudes se plasman en el territorio según la ordenación que se refleja en la Figura 7:

Figura 7. Esquema de ordenación del Sector 10. Fuente: Metrovacesa

Finalmente, por su importancia a la hora de analizar la viabilidad de las diferentes alternativas de ejecución, se ha realizado una estimación del coste total de la actuación, que se elevaría a algo más de 755,6 M€ (ver Anexo B).

4.3. Alternativas legalmente viables para la ejecución urbanística

4.3.1. Condiciones de partida para la ejecución

Una vez contextualizado el marco físico y urbanístico en el que deberá realizarse el proceso de ejecución, se van a plantear todas las alternativas viables desde el punto de vista de la legalidad vigente en la Comunidad de Madrid. Para cada una de ellas se va a realizar una valoración descriptiva, señalando sus potenciales fortalezas y debilidades, siempre desde la perspectiva de

[9] Se recuerda que el 50% de esta edificabilidad debe estar destinada a viviendas en régimen de alquiler protegido en aplicación del art. 15.1.d) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Cabe recordar que la parte de vivienda protegida cedida al municipio como participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas queda sometida a las limitaciones de destino establecidas en el art. 18.1.e) de la Ley 12/2023 en el caso de eventual declaración de zonas de mercado residencial tensionado.

la Administración municipal, que, en última instancia, es la que debe asegurar que se cumplan las determinaciones del planeamiento.

4.3.2. Alternativas sin división del Sector en Unidades de Ejecución

Valoración general

El planificador general ha optado por incluir la totalidad de los terrenos de suelo urbanizable del cuatrienio en un único sector de 12,3 Mm^2s, lo que aseguraría una coherencia en la ordenación, así como la ejecución unitaria de todos los sistemas generales interiores y exteriores a la actuación. Sin embargo, se apuesta casi todo el desarrollo urbanístico del municipio "a una sola carta", planteando un reto mayúsculo para la gestión, pues la inversión supera, como se ha indicado, los 750 M€, elevando significativamente el riesgo financiero para el/los impulsor/es.

Valoración descriptiva de alternativas

La descripción de las alternativas de gestión sin dividir el Sector 10 del PGOU de Alcorcón en diferentes unidades de ejecución es la que se refleja en la Tabla 2:

Tabla 2. Alternativas de gestión con unidad de ejecución única

SIST. ACTUACIÓN	VENTAJAS	INCONVENIENTES
Compensación	-Menor carga administrativa para el municipio. -El coste para los propietarios individuales no depende del tamaño del sector.	-En caso de inacción de la propiedad será necesario activar cambios en el sistema de actuación, con el consiguiente retraso temporal.
Cooperación	-Control del proceso por parte del Ayuntamiento. -Costes asignados a los propietarios de suelo.	-Aunque se pueden exigir costes por anticipado (6 meses, art. 189 RGU), existe un riesgo financiero para el municipio ante impagos. -Impopularidad del sistema si es no deseado por la propiedad.
Expropiación directa	-Control del proceso por parte del Ayuntamiento. -Eliminación de agentes "obstruccionistas".	-Dificultad de contar con fondos públicos, sobre todo en actuaciones de gran calado. -Potencial descontento social en caso de reticencia de propietarios.
Expropiación indirecta	-Control del proceso por parte del Ayuntamiento. -Eliminación de agentes "obstruccionistas". -No excluye la posibilidad de que los propietarios puedan organizarse y concurrir. -Posibilidad de mejora de las prestaciones al municipio a través del concurso público.	-Potencial descontento social en caso de reticencia de propietarios de suelo. -Falta de interés por parte de inversores, con el consiguiente descrédito de la planificación

Fuente: elaboración propia

4.3.3. Alternativas con el Sector dividido en varias Unidades de Ejecución

Valoración general

La división del ámbito en unidades de ejecución en principio permite una mayor flexibilidad de la ejecución, tanto por suponer unidades territoriales con costes más asumibles, como porque

se pueden emplear sistemas de actuación diferentes si así se estimase necesario. El principal inconveniente sería la potencial pérdida de la secuencia lógica del desarrollo en caso de retraso de alguna de ellas, así como que determinadas infraestructuras comunes de gran coste pueden desequilibrar los costes entre las unidades, obligando a mecanismos de compensación internos que pueden llegar a ser complejos (ver Anexo B).

Valoración descriptiva de alternativas

Considerando lo anterior, las alternativas que se pueden plantear en el caso de división del Sector 10 en una pluralidad de unidades de ejecución son las que se resumen en la Tabla 3:

Tabla 3. Alternativas de gestión con varias unidades de ejecución

SIST. ACTUACIÓN	VENTAJAS	INCONVENIENTES
Compensación	-Menor carga administrativa para el municipio.	-Si no existe una distribución homogénea de propietarios proclives al desarrollo, este puede resultar asimétrico.
Cooperación	-Control municipal del proceso. -Costes asignados a los propietarios de suelo.	-Dado que en teoría se deben ejecutar todas de forma (casi)simultánea, la división pierde su sentido por la mayor carga administrativa.
Expropiación directa	-Control municipal del proceso. -Eliminación de agentes "obstruccionistas".	-Dado se deben ejecutar todas (casi) a la vez, pierde su sentido la división por la mayor carga administrativa.
Expropiación indirecta	-Control municipal del proceso. -Al reducirse el tamaño de las operaciones, disminuye el riesgo financiero se favorece la concurrencia al concurso.	-Dificultad de obtener concurrencia a un sistema de expropiación indirecta por la incertidumbre del concursante respecto al resto de unidades. -Potencial asimetría en la concurrencia y, por lo tanto, en la ejecución material.
Mixto	-Se pueden delimitar determinadas unidades estratégicas con gestión pública (cooperación o expropiación) para asegurar conexiones e infraestructuras lineales. -Obtención de mejoras para el municipio en caso de concurso público de gestión indirecta.	-Precisa una mayor necesidad de planificación y coordinación por parte del municipio, sobre todo si se mezclan sistemas de ejecución públicos y privados. -Posibilidad de asimetrías inesperadas en la ejecución. -Dificultad de obtener concurrencia a un sistema de expropiación indirecta por la incertidumbre del concursante respecto al resto de unidades.

Fuente: elaboración propia

4.4. Valoración crítica de alternativas en el caso del Sector 10 de Alcorcón

Una vez relacionadas de forma genérica todas las alternativas jurídicamente viables para llevar a cabo el proceso de ejecución, así como enunciadas sus principales ventajas e inconvenientes, se va a realizar su valoración crítica para el caso concreto del Sector 10 de Alcorcón. Se ha preferido mantener el análisis dentro del campo cualitativo, ya que, dada la gran cantidad de variables y circunstancias que pueden influir en el proceso, cualquier tipo de ponderación

aritmética suele suponer una simplificación excesiva respecto de una realidad mucho más compleja. De este modo, el juicio crítico sobre las diferentes alternativas es el que se incluye en la Tabla 4:

Tabla 4. Valoración crítica de alternativas de gestión

SIST. ACTUACIÓN	UE ÚNICA	VARIAS UU.EE
COMPENSACIÓN	Se plantea como una alternativa muy viable, dado el alto grado de organización de la propiedad (77% agrupado en Comisión Gestora), así como la necesidad de gestionar importantes sistemas generales, incluidas infraestructuras lineales. Se garantiza la homogeneidad en el desarrollo. El gasto individual no es función del tamaño de la actuación y el total se dispersa entre múltiples operadores.	El sistema pierde fuerza, al poder generarse asimetrías durante el desarrollo. Dada la entidad de los sistemas generales de infraestructura a ejecutar (metro ligero en sentido norte-sur y enlace A-5), así como la concentración de los usos y edificaciones preexistentes en la parte sur y este, parece complejo realizar una división que no implique establecer mecanismos de compensación entre unidades. Para ello sería necesario establecer una "superestructura administrativa", lo que complica innecesariamente el proceso. Se plantea como poco viable.
COOPERACIÓN	Esta alternativa tiene reducida viabilidad por el riesgo financiero y político para el municipio. Se trata de una actuación de más de 750 M€.	La división en unidades de ejecución, todas con sistema de cooperación, sin incumplir plazos de planeamiento multiplica la gestión y plantea el problema de anticipar el gasto de los sistemas generales adscritos, por lo que no se considera viable.
EXPROPIACIÓN DIRECTA	-Parece del todo inviable por la inversión necesaria, que supera con creces las posibilidades de un presupuesto municipal ordinario.	-La división en unidades carece de sentido si el municipio va a realizar la expropiación de forma directa. Los plazos han de cumplirse, con lo que no existe posibilidad de escalar la actuación en el tiempo. No se considera viable.
EXPROPIACIÓN INDIRECTA	-Puede ser una muy buena opción inicial para el municipio en el caso de que la urbanización sea económicamente atractiva, aunque en este caso tiene el riesgo derivado del tamaño de la operación. Si los propietarios proclives al desarrollo ya están posicionados y son mayoría, pueden ver su posición "amenazada" por la concurrencia pública. Si	-Dado que no se pueden incumplir los plazos determinados por el planeamiento, la división en UE todas por expropiación indirecta pierde sentido. Aunque inicialmente pueda favorecer la concurrencia de terceros (reduce el riesgo financiero), también aporta incertidumbre a los adjudicatarios en relación con el resto de unidades de ejecución y complicaría la gestión de los sistemas generales, con lo que su resultado es incierto. Se considera de poca viabilidad.

	los propietarios no son proclives al desarrollo, existe un potencial gran desgaste político. No obstante, se considera bastante viable en este caso concreto por el potencial económico de la actuación.	
MIXTO	---	-Podría ser una alternativa relativamente viable en el caso de que existan focos concentrados, pero de cierta entidad, de propietarios no interesados en el desarrollo, donde se podría emplear el sistema de expropiación por gestión indirecta, combinada con sistema de Compensación en el resto.

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, los resultados están muy mediatizados por el gran tamaño de la operación, decisión del planificador seguramente forzada por la magnitud económica de los sistemas generales que pretende adscribir. Si se considera la posibilidad que otorga la legislación, ya señalada, de simultanear las obras de urbanización y edificación, el resultado podría tener algunos matices. Por ejemplo, podría suponer un cierto alivio económico para los propietarios que impulsen el sistema de Compensación, pero, sobre todo, facilitaría enormemente la ejecución por Expropiación indirecta a través de un operador único, por importantes que fuesen sus medios financieros. Aunque la Administración también podría emplear esta herramienta en el marco de la Expropiación directa, la gestión pública simultánea de obras de urbanización y edificación, lejos de reducir el riesgo económico para la Hacienda Pública, podría incrementarlo por el alto coste de los procesos edificatorios. Como principal inconveniente de esta opción, al margen de la propia gestión física de las obras, estaría la posibilidad de que el proceso de urbanización se acabe extendiendo en el tiempo al quedar ligado a la siempre volátil actividad inmobiliaria, lo que podría llevar al incumpliendo las previsiones del planeamiento, salvo que estas sean extremadamente conservadoras.

5. Discusión

Como ha quedado de manifiesto, la apuesta del planificador general por delimitar un ámbito de planeamiento de tanto tamaño (12,3 Mm^2s) condiciona en gran medida el posterior proceso de ejecución, cerrando las puertas a muchas de las alternativas que la legalidad urbanística ofrece. En este caso, además, existiría una gran dificultad para dividirlo en unidades coherentes con un cierto equilibrio entre cargas y beneficios, habida cuenta de la magnitud de determinadas cargas específicas establecidas por el planeamiento como son la ejecución de un tramo de metro ligero entre Boadilla del Monte y Alcorcón o la conexión con la A-5. La apuesta, sin duda, ha sido por la mayor coherencia en la ordenación, asegurada a través de un Plan Parcial único, sumada a la confianza del planificador de que el ulterior desarrollo de un suelo con tanto potencial económico por estar situado en plena Área Metropolitana de Madrid no iba a resultar un problema.

Considerando lo anterior, de todas las alternativas de ejecución ponderadas en el Capítulo anterior, dos emergen claramente como las más viables (una tercera, la división en unidades de ejecución con sistemas diferentes quedaría en un segundo nivel), siempre ligadas a los sistemas

de Compensación o Expropiación por gestión indirecta a través de concesionario. En el otro extremo estarían las opciones de gestión por sistema de Cooperación o Expropiación directa que, como se ha señalado, ofrecen pocas ventajas y sí muchos riesgos para la Hacienda Pública. Así, en el sistema de Cooperación, aunque las cargas en teoría acaban siendo sostenidas por los propietarios de suelo, no puede ignorarse que el municipio queda sometido a unas tensiones financieras, administrativas y políticas bastante importantes, amén de la posibilidad de que eventuales procedimientos de cobro y apremio fueran fallidos. Por otro lado, tampoco parece plausible la expropiación directa, la cual supondría un desembolso muy notable con cargo al erario público, tanto en concepto de obtención de terrenos como de urbanización, a lo que se sumaría la compleja gestión de toda la edificación resultante. Tratándose de una inversión que solamente en urbanización supera los 750 M€, parece una tarea inasumible.

Por ello, la mejor respuesta que el planificador general municipal puede dar en materia de ejecución urbanística al contexto que él mismo ha contribuido a configurar, pasaría por asignar, a todo el ámbito, los sistemas de Compensación o Expropiación indirecta. En este caso, como suele ser habitual, lo más lógico es apostar en una primera instancia por el sistema de Compensación, el cual permite otorgar altos niveles de autogestión a los propietarios con el menor desgaste por parte municipal. En caso de que esta iniciativa decayera por alguno de los motivos indicados en el art. 103 LSM, el municipio siempre podría instar el cambio del sistema, en este caso al de Expropiación por gestión indirecta, aunque ello, no hay que olvidarlo, siempre implica una demora en la ejecución de las determinaciones del planeamiento. Por otro lado, la apuesta inicial por el sistema de Compensación también tiene una cierta ventaja política, ya que, de algún modo, el Ayuntamiento solamente "interviene" en el caso de inacción, falta de capacidad o de obstaculización flagrante por parte de los propietarios a los que se les ha brindado la oportunidad de desarrollar y, por lo tanto, de captar las plusvalías de la planificación urbanística. Otra ventaja del sistema de Compensación radica en que la carga económica del propietario individual no está ligada al tamaño de la operación, lo que constituye una indudable ventaja en un ámbito de gran superficie como el analizado, aunque sea a costa de una configuración de mayorías más difícil.

La segunda opción lógica para el planificador general sería, como se ha indicado, la de instar directamente desde el PGOU a la Expropiación indirecta de todo el ámbito a través de un concesionario, pues no hay que olvidar que, según el art. 118.1 LSM, la resolución que determine el sistema de Expropiación (en este caso la que apruebe el PGOU), debe fijar la forma de gestión de este. Se trata de una apuesta que en principio puede resultar más "agresiva" y seguramente poco entendida por los propietarios de suelo, pero que, a la vista del análisis realizado, puede ser muy efectiva si se tiene más confianza en el atractivo económico del ámbito que en la propia capacidad de llevarlo a cabo por parte de los propietarios de suelo. También sería muy adecuado si se parte de una propiedad muy atomizada incapaz de organizarse. Como contrapartida, la fijación de la expropiación como primera opción en el PGOU yugulará cualquier posicionamiento inicial de empresas promotoras de tamaño pequeño y mediano, conduciendo a que solamente iniciativas empresariales mayúsculas puedan abordar una iniciativa de este tamaño, con una clara concentración del riesgo.

Una vez analizadas las alternativas del planificador general, es preciso analizar la posición del planificador de desarrollo durante la redacción del Plan Parcial, pues no hay que olvidar que en ese momento existe un mayor conocimiento de la voluntad y los medios disponibles para desarrollar el Plan. Por otro lado, el planificador de desarrollo también tendrá más elementos de juicio para explorar la posible división del ámbito en unidades de ejecución e incluso para establecer sistemas de actuación diferentes en todas ellas. Como se indicó en el Capítulo anterior, aunque en principio es una posibilidad a la que no se le suponen ventajas añadidas, puede no ser descartada bajo determinadas condiciones específicas.

En este contexto, si el Plan Parcial es presentado a iniciativa de propietarios de suelo con capacidad de constituir Junta de Compensación (+50% propiedad según art. 106.1.a) LSM), parecería plausible mantener (o cambiar a) el sistema de Compensación, ya que este sistema de actuación tendría clara apariencia de viabilidad y además es el que mejor reparte las cargas y riesgos entre una pluralidad de promotores. En el caso concreto del Sector 10 de Alcorcón, el hecho de que más del 77% de propiedad se encuentre asociada, sugiere que la apuesta por el sistema de Compensación sería la más segura. En cambio, en el caso de que no prospere la iniciativa una vez aprobado definitivamente el planeamiento, ya será la Administración la que tendrá en sus manos el cambio al sistema de Expropiación indirecta. Por supuesto, si el planeamiento es redactado de oficio por el Ayuntamiento, sin mediar acción por los propietarios de suelo, todo parecería contribuir a la apuesta por este último sistema a través de concesionario sin mayores dilaciones.

Finalmente, en relación con la posibilidad de división del ámbito de planeamiento en diferentes unidades de ejecución, el principal hándicap sería, como se ha indicado, la ejecución los sistemas generales de infraestructuras lineales y puntuales que el planeamiento asigna. También cabe indicar que la Ciudad Deportiva del Atlético de Madrid, por su singularidad, debería ser ejecutada de forma unitaria. Para poder afrontar la situación en la que se encontraría el planificador de desarrollo ante una potencial división en unidades de ejecución, se van a plasmar todos los elementos singulares indicados en la Figura 8:

Figura 8. Elementos significativos en el ámbito. Fuente: elaboración propia a partir de Metrovacesa

Como se puede comprobar, la posible división solamente podría plantearse en sentido norte-sur, posiblemente con una primera unidad de ejecución situada al este, que permitiese la ejecución de la conexión con la A-5, la ciudad Deportiva del Atlético de Madrid e incluso el metro ligero. Por contener la mayoría de los sistemas generales de espacios libres y de las cargas, esta

unidad de ejecución tendría que albergar la mayor parte de la edificabilidad, con lo que la división, presumiblemente, no daría lugar a unidades de superficie equivalente y complicaría innecesariamente la ejecución del planeamiento. No hay que ocultar que, en la mayoría de los casos, esta opción se suele plantear, de forma impropia, como una forma de separar del conjunto determinados ámbitos específicos donde se han puesto de manifiesto obstáculos para la gestión, es decir, con conocimiento implícito de que el planeamiento, como mínimo, no se va a ejecutar en los plazos previstos.

6. Conclusiones

A la vista de lo expuesto, las principales conclusiones que se han alcanzado en relación con la ejecución urbanística del Sector 10 del PGOU de Alcorcón (Madrid), son las siguientes:

Primera. La decisión del planificador municipal de plantear un único sector de 12,3 Mm^2s con importantes cargas asignadas condiciona enormemente las alternativas de ejecución urbanística para el ámbito. Casi todo el desarrollo del municipio se confía a una iniciativa que precisa de grandes recursos financieros y dotes de gestión notables.

Segunda. A pesar de la notable homogeneidad física del sector, la asignación como carga urbanística de una infraestructura lineal en sentido norte-sur como el metro ligero Boadilla del Monte-Alcorcón, o cargas puntuales de entidad como el enlace con la A-5 complican cualquier división interna durante el proceso de ejecución.

Tercera. La opción más viable para llevar a cabo la ejecución del ámbito pasaría por mantener el sistema de actuación por Compensación establecido en el PGOU, ya que aparentemente existe un alto grado de organización por parte de los propietarios de suelo. También sería la opción que plantea un mejor equilibrio financiero, ya que la carga total, que supera los 750 M€, se repartiría entre una pluralidad de propietarios, reduciendo riesgos. La carga económica individual no se ve afectada por el tamaño de la operación urbanística.

Cuarta. La posibilidad de Expropiación indirecta a través de concesionario también parece una alternativa altamente viable en un ámbito del potencial económico del Sector 10 de Alcorcón, con lo que no ha de ser descartada en defecto de la iniciativa por parte de los propietarios. Tiene como principal inconveniente que una operación de esta envergadura recaería desde el punto de vista financiero en un único operador (concesionario), haciendo prácticamente imperativa la ejecución simultánea de obras de urbanización y edificación. Así, la puesta en servicio de dotaciones e infraestructuras queda ligada a un proceso edificatorio sometido a múltiples variables exógenas.

Quinta. Una vez más se ha puesto de manifiesto que el desarrollo urbanístico no es posible sin la afluencia de capitales privados, quedando patentes las limitaciones inherentes a los sistemas de Cooperación y Expropiación directa, máxime en actuaciones de este tamaño. En este aspecto, se imponen dos tareas. Por un lado, el legislador debe facilitar las herramientas legales para que la iniciativa privada pueda concurrir, potenciando figuras como el agente urbanizador, actualmente limitado en la Comunidad de Madrid al sistema de Expropiación. Y, por otro lado, es obligación del planificador la de realizar una evaluación certera de la viabilidad económica y técnica de las actuaciones urbanísticas, huyendo de voluntarismos excesivos que en modo alguno favorecen la ejecución de una planificación que, no se olvide, es representativa de los intereses de la colectividad.

Referencias bibliográficas

CEREZO IBARRONDO, A.; LLAMAS ESCRIBANO, C. Las reservas de suelo con destino a vivienda pública: la viabilidad y la sostenibilidad económica de las actuaciones de urbanización. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 2023, vol. 57, no 365, p. 345-383.

CEREZO IBARRONDO, A.; TEJERINA GONZÁLEZ, J.I. Viabilidad y sostenibilidad económicas del planeamiento urbanístico: ¿dos requisitos o un cambio de enfoque?. Ciudad y territorio: Estudios territoriales, 2018, vol. 50, no 197, p. 439-454.

CORCHERO PÉREZ, M.A., 2015. El agente urbanizador. Tesis Doctoral. Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/129416/DDAFP_CorcheroP%E9rez_Elagenteurbanizador.pdf?sequence=1

GARRIDO-JIMÉNEZ, F.J; MAGRINYÀ, F.; DEL MORAL-ÁVILA, M.C. Incidencia de la forma urbana en el metabolismo económico de los servicios públicos municipales. ACE: Architecture, City and Environment, 2021, vol. 16(46), 9786. DOI: http://dx.doi.org/10.5821/ace.16.46.9786

GONZÁLEZ DE LARA, R. Ejecución del planeamiento: disposiciones generales. En SÁNCHEZ GOYANES, E. Derecho urbanístico de Andalucía. Wolters Kluwer España, 2006. p. 543-577.

MERELO ABELA, J.M. Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística. Editorial Praxis, 1995.

Listado de abreviaturas

art./arts.	Artículo/s
CE	Constitución Española
DIE	Documento Inicial Estratégico
DLeg	Decreto Legislativo
INE	Instituto Nacional de Estadística
FJ	Fundamento Jurídico
LAT	Línea de Alta Tensión
LISTA	Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía
LOTUPCV	DLeg 1/2021 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana
LS 2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
LS 1956	Ley de 12 de mayo de 1956 de Suelo
LSG	Ley 2/2016, de 10 de febrero, de Suelo de Galicia
LSM	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid
LUC	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya
LUIB	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears
PEM	Presupuesto de Ejecución Material
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
RD	Real Decreto
RDLeg	Real Decreto Legislativo
RGU	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Gestión Urbanística de desarrollo del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1976
RLISTA	Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la LISTA
RP	Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TRLS 1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana
TRLS 2015	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre)
UE	Unidad de Ejecución

Anexo A. Descripción de los usos y edificaciones existentes

La descripción individualizada de los usos y edificaciones preexistentes en el Sector 10 y que son incompatibles con la planificación urbanística son los que se indican en la Tabla A1:

Tabla A1. Descripción de las preexistencias en el ámbito

Nº	TIPO ELEMENTO	DESCRIPCIÓN
1	Huertos	En la zona central del sector existe lo que parece ser una antigua parcelación de finca rústica en la que se han formado un conjunto de huertas en las que existen numerosas construcciones, la inmensa mayoría muy precarias. La superficie de este enclave tiene aproximadamente 7,4 Ha.
2	Almacén industrial	Almacén de materiales de construcción "Herrerocons". Se encuentra en plena actividad, con instalaciones en adecuado estado de conservación.
3	Almacén industrial	Almacén de maderas elaboradas "Maderas Alcorcón". Se encuentra en plena actividad, con instalaciones en adecuado estado de conservación.
4	Depósito de materiales	Actividad sin identificar destinada al depósito de contenedores y de grúas-torre para la construcción.
5	Vivienda	Parcela con dos viviendas de 674 m^2t y 100 m^2t. Se desconoce si se trata de primera vivienda.
6	Nave agrícola	Nave agrícola de 300 m^2t en buen estado de conservación.
7	Nave agrícola	Nave agrícola de 96 m^2t. Aparente estado precario.
8	Finca rústica	Consta de vivienda de 203 m^2t y diversos almacenes con 657 m^2t, todos en aparente buen estado de conservación.
9	Nave agrícola	Conjunto de naves agrícolas de 503 m^2t, en aparente regular estado de conservación.
10	Nave agrícola	Conjunto de vivienda de 75 m^2t y almacenes de 480 m^2t en aparente buen estado. La vivienda presumiblemente es una segunda residencia.
11	Nave agrícola	Almacén agrícola de 616 m^2t en buen estado de conservación. Apariencia de que en parte puede estar destinada a uso residencial.
12	Nave agrícola	Almacenes agrícolas de 112 m^2t en total, en aparente buen estado de conservación.
13	Nave agrícola	Conjunto de almacenes agrícolas en buen estado con superficie total de 603 m^2t.
14	Centro ecuestre	Centro ecuestre "Venta la Rubia" con numerosas instalaciones destinadas al servicio equino, así como construcciones auxiliares.

(Elaboración propia)

Anexo B. Estimación de los costes de la actuación

El art. 97 LSM (también los arts. 58 a 66 RGU) establece que los costes asociados a la ejecución del planeamiento urbanístico se pueden englobar, esencialmente, en alguno de los siguientes conceptos:

- Gastos de urbanización, lo que incluiría costes de ejecución material, de control de calidad, gastos generales y beneficio industrial
- Honorarios profesionales de redacción de proyectos, topografía, jurídicos, etc.
- Indemnizaciones en relación con bienes y derechos que deban extinguirse
- Gastos de gestión del sistema

Partiendo de lo anterior, se ha realizado una estimación de los costes de la actuación, aunque sin incluir elementos singulares como la línea de metro ligero entre Alcorcón y Boadilla del Monte o la conexión con la A-5. Tampoco se han considerado los gastos de las indemnizaciones por carecerse de datos para efectuar las valoraciones, aunque a priori no parecen tener un coste significativo en relación con el total.

<u>Costes de Ejecución Urbanización</u>

Para estimar el Presupuesto de Ejecución Material (PEM) de las obras de urbanización del Sector 10 de Alcorcón se ha empleado la herramienta online del Instituto Valenciano de Edificación, que calcula el módulo económico por longitud unitaria de vial (€/m) y por unidad de superficie de espacio libre y jardín (€/m^{2}s) en función de los servicios que incluye. En este caso, los módulos son los siguientes, considerando un vial de ancho medio de 25 m (Figura B1):

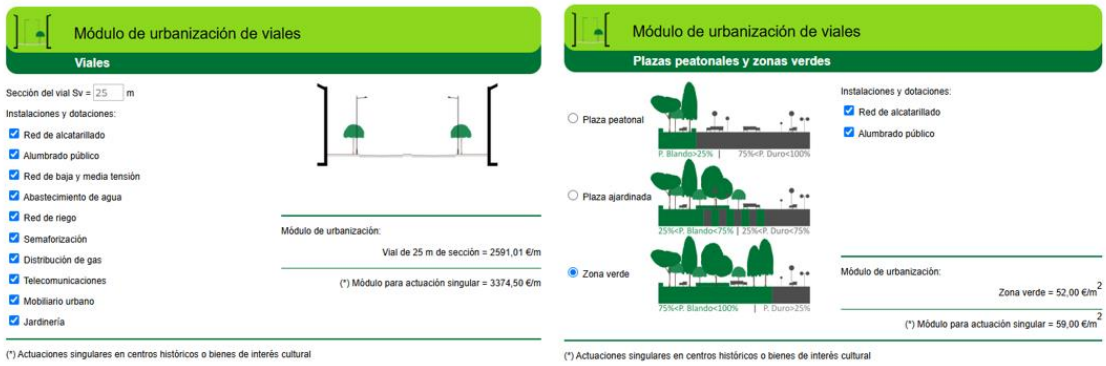


Figura B1. Costes Unitarios de urbanización. (Instituto Valenciano de Edificación)

Teniendo en cuenta la superficie de viario y de espacio libre del Sector (Figura 6), se obtiene un coste estimado de urbanización (PEM) de:

$$PEM = 2591{,}01\ €/m/25\ m\ \ x\ 3.503.121\ m2 + 52{,}00\frac{€}{m2} x\ 1.923.372\ m2\ ) = 463.080.205{,}68\ €$$

A dicho valor se le añadirá el coste de la ejecución de la línea de metro ligero. Para ello, se ha estimado un coste de 14.100 €/m, obtenido del "Proyecto de metro ligero en superficie del centro de Sevilla: Tramo Centro Nervión- Estación Santa Justa e Intercambiador Intermodal de Santa Justa. Obra civil", promovido por el Ayuntamiento de Almería y redactado por IDOM (**https://www.sevilla.org/servicios/movilidad/documentacion-ampliacion-metro-ligero-1**), considerando que las obras se llevarían a cabo sin afección de servicios afectados. Considerando una longitud aproximada de 5.500 m, el coste sería el siguiente:

$$Metro\ ligero = 14.100\ €/m\ x\ 5.500\ m = 77.550.000\ €$$

En concepto de ejecución de la remodelación del enlace de la autovía A-5 sería necesario realizar una valoración "ad hoc", ya que se trata de una actuación de diseño singularizado. Aunque no

se conoce el citado diseño, a efectos de este estudio, dado que en la actualidad el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible está ejecutando la "Remodelación del enlace entre las autovías A-7 y A-92 en la provincia de Almería" por un valor de 32 M€ y que, en este caso, se trata de una intersección entre una autovía y vías urbanas, se va a estimar un coste de 20 M€ para esta actuación.

Considerando todos los valores anteriores, el PEM de las obras de urbanización, considerando las mayores afecciones exteriores asciende a la cantidad de:

CONCEPTO	PEM (€)
Urbanización	463.080.205,68
Metro ligero	77.550.000,00
Enlace A-5	20.000.000,00
TOTAL PEM	**560.630.205,70 €**

Tomando como referencia el art. 131 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al PEM deberán añadírsele los Gastos Generales y el Beneficio Industrial del contratista, que se estiman en un porcentaje del mismo:

Gastos Generales	13-17% s/PEM
Beneficio Industrial	6% s/PEM

Considerando el menor valor para la horquilla de Gastos Generales, el gasto por estos conceptos será de:

$$Gastos\ Generales = 560.630.205{,}70\ €\ x\ 0{,}13 = 72.881.926{,}74\ €$$

$$Beneficio\ Industrial = 560.630.205{,}70\ €\ x\ 0{,}06 = 33.637.812{,}34\ €$$

De este modo, el gasto total por la ejecución material de las obras de urbanización es de:

CONCEPTO	GASTO (€)
PEM obras de urbanización completas	560.630.205,70 €
Gastos Generales	72.881.926,74 €
Beneficio Industrial	33.637.812,34 €
TOTAL	**667.149.944,80 €**

<u>Honorarios técnicos</u>

Considerando los baremos orientativos de los Colegios Profesionales (Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos), los honorarios profesionales se van a estimar en un 10% sobre el 40% del PEM de la actuación (presupuesto superior a 60 M€), lo que asciende a **22.425.208,23 €.**

Indemnizaciones

A falta de realizar una estimación específica de los bienes y derechos que deban extinguirse durante el proceso de ejecución del planeamiento, se realizará una estimación de **10 M€,** la cual se considera suficiente considerando los efectos y alcance del presente estudio.

Gastos del sistema

Se trata de gastos registrales, tasas, impuestos, etc. Como referencia para su estimación, el art. 127 LSM establece en el marco del sistema de Expropiación que los gastos de gestión del sistema no podrán superar el 10% de la cuenta de liquidación definitiva. En este caso, para mayor simplicidad, se estimarán en el 10% del PEM de la urbanización, es decir, en **56.063.020,57 €.**

Coste total de la actuación

Sumando todos los gastos anteriormente enumerados, el coste total de la actuación es el siguiente:

CONCEPTO	GASTO (€)
Gastos de urbanización	667.149.944,80 €
Honorarios técnicos	22.425.208,23 €.
Indemnizaciones	10.000.000,00 €
Gastos del sistema	56.063.020,57 €
TOTAL	**755.638.173,60 €**

Considerando que la edificabilidad total del ámbito (incluyendo todos los usos) es de 4.776.685 m^2t, la repercusión unitaria ponderada es de 158,19 €/m^2t.