
Novedades legislativas en el ámbito urbanístico madrileño. Palancas «controvertidas» del cambio*

Sara Emma ARANDA PLAZA

*Letrado Consistorial del Ayuntamiento de Madrid. Directora general de Urbanismo
Comunidad de Madrid*

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto analizar las modificaciones incorporadas en la legislación urbanística madrileña en el año 2024, a través de dos textos legales: la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida y la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, en aquellos aspectos que inciden en las actuaciones de transformación urbanística sobre el suelo urbano. El artículo se centra en aquellos aspectos que han resultado más controvertidos, a saber, la incorporación de un uso alternativo a través de una ley; la previsión de supuestos de exención de cesiones de suelos para dotaciones en las actuaciones de dotación y la posibilidad de incrementar la edificabilidad en determinados ámbitos sin necesidad de hacer cesiones para dotaciones.

* Fecha de finalización del trabajo: mayo 2025.

Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida (Ley 3/2024); Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio (Ley 7/2024); Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSCM); Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSyRU); Constitución española (CE); Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE); Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (Ley omnibus); Memoria de Análisis de impacto normativo (MAIN).

Palabras clave: novedades; actuaciones de transformación urbanística; uso alternativo; cesiones para dotaciones.

Legislative developments in the urban planning field in Madrid. Controversial levers of change

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyse the modifications made to Madrid's urban planning legislation in the year 2024, through two legal texts: Law 3/2024, of 28 June, on urban planning measures for the promotion of protected housing and Law 7/2024, of 26 December, on Measures for balanced development in the field of the environment and land planning, in those aspects that affect urban planning transformation actions on urban land. The article focuses on those aspects that have been most controversial, namely, the incorporation of an alternative use through a law; the provision of cases of exemption from the transfer of land for endowments in endowment actions and the possibility of increasing the buildable area in certain areas without the need to make transfers for endowments.

Keywords: novelties; alternative uses; urban transformation actions; cessions for endowment.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. USO ALTERNATIVO DE VIVIENDA EN EL USO TERCARIO OFICINAS: 2.1. Situación de partida. 2.2. Posibilidad de incorporar un uso alternativo mediante ley. 2.3. Condiciones para la aplicación del uso alternativo. 2.4. Efectos de la aprobación de la ley.—3. ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA: 3.1. Actuaciones de dotación *vs.* Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. 3.2. Actuaciones de dotación que llevan aparejada equidistribución. 3.3. Ejecución de actuaciones de dotación mediante actuaciones asistemáticas o aisladas. 3.4. Equidistribución de las actuaciones de dotación mediante la reparcelación. 3.5. Estándar de cesiones para dotaciones locales. Vinculación sobre las actuaciones de dotación. 3.6. Actuaciones edificatorias. Medidas de fomento de eficiencia energética: 3.6.1. Modificación incorporada. 3.6.2. Objetivo de la modificación. 3.6.3. Problemas de interpretación. 3.6.4. Naturaleza jurídica de la actuación. 3.6.5. Antecedentes de estas medidas de fomento. 3.6.6. Cobertura jurídica de la medida en la legislación estatal.—4. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La vigente Ley del suelo 9/2001, de 17 de julio, se inspira en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que desarrollaba un urbanismo expansivo con una planificación «omnicomprensiva» de la ciudad futura como un todo que se desenvuelve en planes jerárquicamente ordenados. Un modelo que, hoy en día, ha quedado desfasado, prueba de ello es que tras más de veinte años de vida de la ley, tan solo 21 de los 179 municipios de la Comunidad de Madrid han adaptado su planeamiento a la Ley 9/2001.

Aunque recientemente se aprobaron dos leyes que modificaron sustancialmente la Ley 9/2001 (la Ley 1/2020, de 8 de octubre, y la Ley Ómnibus), es un consenso entre los operadores jurídicos, el sector y la doctrina, la necesidad de elaborar un texto integral que plantee un cambio de paradigma en el urbanismo madrileño y sobre ello está trabajando la Comunidad de Madrid, en la elaboración de una nueva ley del suelo.

Es en este contexto en el que se han aprobado tanto la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida como la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, que son objeto de análisis en el presente artículo. Leyes que, según se establece en sus Preámbulos y Memorias de análisis de impactos normativos, tiene dos objetivos fundamentales: *a)* atender a la necesidad de producción de vivienda, y *b)* incorporar las modificaciones que permitan transigir hacia una nueva ley del suelo sin paralizar el planeamiento y atendiendo a las necesidades urgentes de la región¹.

2. USO ALTERNATIVO DE VIVIENDA EN EL USO TERCIARIO OFICINAS

2.1. Situación de partida

La crisis de la vivienda en España es un hecho incontrovertido que ha sido en los últimos años objeto de múltiples estudios por entidades públicas y privadas, en los que se recoge tanto una descripción del mercado de la vivienda actual, como propuestas para solucionar la imposibilidad de acceso a la vivienda por parte de un amplio sector de la población. Baste señalar el Informe Anual de Banco de España 2023, publicado el 23 de abril de 2024, cuyo Capítulo 4 se dedica al mercado de la vivienda, con el título «El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad», o el informe «Estado de la vivienda protegida en España» de CoHispania, septiembre de 2020, entre otros muchos.

De todos ellos se puede concluir, como hizo el informe de impacto económico recogido en la MAIN del expediente de aprobación de la Ley 3/2024, que la producción limitada de vivienda nueva ha contenido la oferta inmobiliaria, lo que, junto con una

¹ Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida: «El nuevo contexto social y económico, unido a los recientes cambios en el mercado de la vivienda, impone la necesidad urgente de modificar la Ley 9/2001, de 17 de julio, de la Comunidad de Madrid para facilitar que aflore nuevo suelo que permita generar la vivienda de protección pública necesaria, incidiendo en el incremento de la oferta de dicha vivienda, en particular para los sectores más desfavorecidos, con precios asequibles. Constituye por tanto la finalidad de la presente ley, facilitar el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, atendiendo a la llamada que la Constitución hace a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias para hacer efectivo dicho derecho, regulando la utilización del suelo de forma que los operadores económicos y las Administraciones públicas puedan poner viviendas de protección pública en el mercado, para atender a las necesidades de viviendas de los sectores menos favorecidos».

demanda sostenida desde 2014, ha impulsado los precios, especialmente en viviendas nuevas y áreas urbanas y turísticas. Paralelamente, el mercado de alquiler ha crecido significativamente desde 2008, con mayores incrementos en hogares de baja renta y jóvenes, particularmente en grandes áreas urbanas y zonas turísticas. Señala expresamente el referido informe que «la demanda de vivienda ha sido estimulada por el crecimiento demográfico y los saldos migratorios desde 2016 [...]. Sin embargo, la oferta ha sido rígida, con limitada nueva construcción debido a escasez de suelo y mano de obra, y a los altos costes de producción. Los problemas de acceso a la vivienda se han intensificado, afectando principalmente a jóvenes e inmigrantes en áreas dinámicas, con un considerable número de hogares en alquiler, experimentando sobreesfuerzos financieros [...]. En los últimos cinco años, España ha experimentado una disminución significativa en la construcción de viviendas de precio tasado o protegidas, en comparación con periodos anteriores. De acuerdo con los datos de CoHispania2, en 2019 se finalizaron un total de 6.615 viviendas de esta tipología, la mitad de ellas, 3.059, en la Comunidad de Madrid; esa cifra supone una reducción del 90 por 100 respecto de las que se construyeron en 2008, al inicio de la crisis, cuando se entregaron 68.587 unidades».

Ante dicha situación, se aprueba por la Comunidad de Madrid, la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida.

El objetivo de las modificaciones incorporadas en la ley es el de promover la producción y puesta en el mercado de la vivienda protegida, tanto la de promoción pública como privada.

Respecto a la promoción pública de vivienda protegida, la Ley 3/2024 continúa el camino iniciado por la Ley Ómnibus que instauró la vivienda pública sujeta a un régimen de protección como una de las redes de servicios que integran la red pública, en el art. 36 LSCM, pudiendo implantarse en las parcelas vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos. La novedad incorporada por la Ley 3/2024, mediante la modificación del referido precepto, consiste en la innecesaridad de tramitar un plan especial en las redes supramunicipales, ampliándose posteriormente por la Ley 7/2024 a las redes generales cuando quede acreditada su innecesaridad para el uso previsto por el planeamiento, aunque se superen los límites previstos en el art. 36.2.c)2.1.^o2. Siendo en todo caso necesario que la parcela cuente con parámetros específicos de ordenación o parcelación que hagan viable dicha implantación.

Sin embargo, la modificación promovida por la Ley 3/2024 que mayor impacto, así como controversias, ha generado es la relativa a la incorporación *ex lege* de un uso

² Art. 36.2.c) LSCM: «2.º1 Este uso podrá implantarse en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos prevista en el apartado 2.b)2.º de este artículo, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) Que la edificabilidad del uso a implantar sea inferior al 5 por 100 de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector. b) Que al computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles. c) Los requisitos previstos en los apartados a) y b) no serán exigibles en el supuesto de redes supramunicipales, así como en las generales cuando quede acreditado que no sean necesarias para el uso previsto por el planeamiento».

alternativo residencial en el terciario oficinas, sin necesidad de modificación del planeamiento y siempre que se destine a vivienda protegida en régimen de alquiler durante quince años.

2.2. Posibilidad de incorporar un uso alternativo mediante ley

El art. 2 de la Ley 3/2004, establece como novedad la incorporación de un uso alternativo sin necesidad de modificar el planeamiento, entendiéndose como uso alternativo aquel que puede sustituir al uso principal de una parcela y desarrollar la edificabilidad específica regulada, en su caso, para su implantación.

El uso alternativo es el residencial, sometido a la condición de destinarse a vivienda de protección en régimen de alquiler, durante el tiempo que dure la calificación de la vivienda protegida que, a día de hoy en la Comunidad de Madrid, tiene un plazo de duración de quince años. Una vez transcurrido dicho plazo, el uso implantado se convierte en uso residencial libre.

Dicho uso alternativo solo se reconoce en las parcelas calificadas de terciario oficinas, estén o no edificadas, en el suelo urbano y urbanizable sectorizado siempre que las mismas tengan o puedan adquirir la condición de solar junto con la edificación.

El objeto de crítica de dicha medida ha estado orientado hacia la capacidad que tiene la ley para el establecimiento del régimen de usos, en la medida en que este es propio del planeamiento, enlazando dicha crítica con una posible vulneración del principio de autonomía local al imponer a los ayuntamientos un modelo de usos distinto al previsto en el planeamiento.

Con carácter formal ha de decirse que la tacha fundamental relativa a la vulneración de la autonomía local queda salvada con la previsión que el propio art. 2 establece en cuanto a la manifestación por parte de los municipios de la voluntad o no de aplicar el mismo. Así, el artículo concede un plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la ley para que los ayuntamientos puedan adoptar un acuerdo en el que definan si aplican o no la misma y, en caso afirmativo, definir las condiciones adicionales o definir los ámbitos territoriales para su implantación. En caso contrario, transcurrido el plazo concedido, la ley resultará de aplicación directa³.

Sin embargo, no solo dicha previsión acredita el respeto a la autonomía local, sino que, en cuanto al fondo, es dable mantener la competencia de la legislación autonómica en el establecimiento de dicho uso alternativo como técnica para la implantación de la

³ Art. 2 de la Ley 3/2024: «7. Los ayuntamientos podrán, en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la ley y mediante un acuerdo de Pleno, decidir no aplicar en su término municipal el régimen previsto en el presente artículo, así como establecer condiciones adicionales o definir los ámbitos territoriales para su implantación. Los interesados podrán solicitar las licencias necesarias para la materialización del régimen previsto en este artículo transcurrido el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la presente ley».

vivienda protegida. Y ello porque si bien, tal y como señala la jurisprudencia iniciada con la STS de 13 de julio de 1990 —ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio—, el límite entre la intervención municipal y la autonómica en el ámbito del urbanismo a través de los instrumentos que se ponen a disposición por la legislación se encuentra en los intereses en juego, que son los que fundamentan la autonomía local en el ámbito municipal, el fundamento de la modificación operada por la Ley 3/2024 es atender a la necesidad de vivienda en el ejercicio de la competencia exclusiva que al efecto le atribuye a las comunidades autónomas el art. 148.1.3, y que en el ámbito de la Comunidad de Madrid fue asumida en su Estatuto de autonomía⁴. Esto es, el interés en juego, en este caso concreto, es la inexistente oferta de vivienda protegida y no en el ámbito de un término municipal concreto sino en todo el territorio de la comunidad autónoma, frente a una alta demanda insatisfecha.

Ya señalaba A. MENÉNDEZ REXACH, «Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas», *Anuario de Derecho Municipal 2007*: «La garantía de la autonomía local no implica la reserva de un contenido competencial predeterminado en favor de las Corporaciones locales, sino el derecho de estas Corporaciones a intervenir de modo efectivo y no meramente simbólico en la esfera de los intereses que les afectan. Ahora bien, el grado de intervención y la modalidad de la misma depende del legislador ordinario, por lo que no hay una sola opción sino varias constitucionalmente admisibles, siempre dentro del respeto a las bases del régimen local fijadas por el legislador estatal». Así, la actividad de incidencia en el mercado inmobiliario es una potestad administrativa, cuyo ejercicio tiene atribuida tanto la Administración local como la autonómica en el art. 7.3 LSCM, y la legislación en materia de urbanismo y vivienda es exclusiva de la CM.

En un estudio de D. CLAVELL NADAL, publicado en la revista *El derecho.com*, julio de 2023, se realiza un resumen de los criterios contenidos en los distintos pronunciamientos realizados por el TC sobre las diversas iniciativas en política de vivienda de los últimos años, adoptadas por comunidades autónomas, y dentro de los criterios compendiados en el mismo, afirma la autora que: «Las comunidades autónomas pueden legislar en materia de vivienda, pero en el ámbito de sus competencias, que no incluyen la legislación civil sino el territorio, la vivienda y el urbanismo. Desde esos ámbitos competenciales, *el sector de la vivienda puede disciplinarse a través de la delimitación de las calificaciones urbanísticas, los usos posibles de las edificaciones*, la imposición del deber de ocupar de forma efectiva inmuebles que se encuentren desocupados e incluso la expropiación forzosa», lo que redundará en apoyo de la posibilidad de incorporar el uso de vivienda como uso alternativo a través de una ley.

Y esto no es nuevo dado que, en el ámbito del suelo urbanizable no sectorizado y en el no urbanizable de protección, o el suelo rural en terminología del TRLSyRU, la

⁴ Art. 26.1.4 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

LSCM ya establece en los arts. 26 y 29 un catálogo de usos que pueden implantarse sobre el mismo, pese a que no lo diga expresamente el planeamiento municipal. Y el instrumento para materializar la implantación del uso es la calificación urbanística y la posterior licencia municipal. En el caso que nos ocupa, el instrumento para la materialización del uso alternativo previsto en la Ley 3/2024 es la licencia, dado que la calificación urbanística está excluida del suelo urbano y urbanizable sectorizado.

Finalmente, y abundando en la capacidad de la ley para habilitar el uso alternativo dirigido a la promoción de vivienda protegida, hay que poner de manifiesto que la medida tiene carácter extraordinario. Al contrario de lo que ha ocurrido con posterioridad en otras comunidades autónomas que han seguido el camino abierto por la Ley 3/2024 adoptando decretos-leyes, la Comunidad de Madrid no cuenta entre las distintas manifestaciones de la potestad legislativa con la figura de los decretos-leyes. Por ello la Ley 3/2024 tiene un carácter extraordinario y temporal en cuanto a la posibilidad de implantar el uso, señalando expresamente el art. 2 que las solicitudes de licencia para habilitar el uso alternativo solo podrán realizarse en el plazo de dos años desde que hubieran transcurrido los cuatro meses otorgados a los municipios para decidir sobre la aplicabilidad de la ley en su término municipal.

De tal suerte se puede concluir que la técnica de prever en una ley un uso alternativo residencial, como técnica urbanística para potenciar la promoción de vivienda protegida en la comunidad autónoma, en el ejercicio de las competencias exclusivas que la misma tiene en materia de vivienda y urbanismo, respetando en todo caso la voluntad de los municipios sobre la aplicación de la ley, no puede ser objeto de tacha por vulnerar la autonomía local. La competencia municipal no se vulnera por la Ley 3/2024, en tanto que regula la actividad de incidir en el mercado inmobiliario de la comunidad y la competencia urbanística en un texto de rango legal; no se limita ni se extingue el contenido de la competencia propia municipal relativa al planeamiento o la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera prevista en el art. 25 LBRL; se justifica en un interés supramunicipal; se articula como un mecanismo extraordinario y por tanto limitado en el tiempo, y se otorga al municipio el plazo necesario para adoptar la decisión de aplicar o no la medida.

2.3. Condiciones para la aplicación del uso alternativo

Como se señaló anteriormente, el uso alternativo que se configura en el art. 2 de la Ley 3/2024 es el residencial, si bien sometido a la condición de destinarlo a vivienda protegida en régimen de alquiler durante el tiempo que dure la calificación.

Esta circunstancia ha sido objeto de crítica por entender que la medida tendría que mantener la calificación de vivienda protegida de forma perpetua y no convertirse, por el transcurso del plazo, en residencial libre fomentando así la especulación y el enriquecimiento de los promotores privados de vivienda protegida. No obstante, dicha discusión

resulta superficial según el estado del arte en el momento actual, toda vez que, en la comunidad madrileña, no existen calificaciones perpetuas de vivienda protegida⁵. Y dicha duración temporal del régimen de vivienda protegida lo es para todas las categorías, incluso para las que se implanten en parcelas calificadas de vivienda protegida.

Tal y como se reconoce en el art. 2 de la Ley 3/2024, el uso alternativo se establece para parcelas, incluso edificadas, situadas en suelo urbano consolidado, en suelo urbano no consolidado o en suelo urbanizable sectorizado que cuenten con ordenación pormenorizada suficiente para llevar a cabo su ejecución, con una calificación de uso terciario oficinas y siempre que sean aptas para la edificación o cuenten con un régimen de simultaneidad en la urbanización.

La elección del uso terciario oficinas como susceptible de transformarse en vivienda, mediante el reconocimiento del uso alternativo, viene dado por las bolsas de parcelas vacantes o inutilizadas con esta calificación en el mercado inmobiliario madrileño tras la pandemia y como consecuencia de la implantación del teletrabajo. Pero también pesa en dicha elección el coeficiente de ponderación que suelen tener atribuidas en relación con el de vivienda protegida que, por regla general, se encuentran equiparados o con desviaciones mínimas de uno a otro.

Se trata de parcelas con uso característico de oficinas, sin que se diga nada sobre el uso global del ámbito salvo que, en el caso de que este sea el terciario oficinas en ningún caso podrá superar el 30 por 100 de la edificabilidad del mismo.

Dicha omisión supone la posibilidad de implantar el uso en ámbitos o sectores de todo tipo, cuestión esta que ha sido matizada por los acuerdos municipales que han establecido las condiciones para la aplicación de la ley en sus términos municipales, excluyendo en todo caso el uso global industrial, como no podía ser de otra manera o, en la mayoría de los casos, limitándolo a ámbitos o sectores de uso global residencial.

Se remite el art. 2, en todo caso, a los requisitos que para las actuaciones de dotación se establecen en la legislación, al imponer las mismas cesiones que al efecto se establecen en la legislación autonómica en el art. 19 bis LSCM.

Además, se establece que dicho uso alternativo no supondrá un incremento ni disminución del aprovechamiento reconocido por el planeamiento, ni computará a efectos de densidad en aquellos supuestos en los que el planeamiento establezca, respecto al ámbito urbanístico de referencia, un límite máximo de viviendas.

Como tal uso alternativo la implantación lo será para el conjunto de la edificación, sin que pueda implantarse de forma parcial. Se aplicarán las condiciones de edificabili-

⁵ Decreto 74/2009, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid. Art. 10. Duración del régimen legal de protección pública: «1. El régimen legal relativo al uso, conservación, aprovechamiento y precio máximo de las Viviendas con Protección Pública calificadas al amparo del presente Reglamento tendrá la siguiente duración, a contar desde la calificación definitiva de las mismas: [...] b) Para las Viviendas con Protección Pública para arrendamiento: Quince años».

dad, altura y demás condiciones urbanísticas de ordenación de la parcela correspondiente, así como las condiciones establecidas en la normativa sectorial de vivienda protegida que corresponda.

Respecto al régimen de compatibilidad de usos de las distintas ordenanzas de aplicación a las parcelas que resulten de aplicación, el régimen de usos asociados y complementarios será el admitido en la ordenanza particular de aplicación para el uso principal, sin que pueda exceder del 20 por 100 de la edificabilidad que se materialice.

2.4. Efectos de la aprobación de la ley

Tras el transcurso de los cuatro meses previstos en el art. 2.7 de la Ley 3/2024, de los 179 municipios de la Comunidad solo 9 han adoptado acuerdo municipal negando la aplicación de este régimen en su término municipal: Alcorcón, Colmenar viejo, Ciempozuelos, Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias, Redueña, Las Rozas, Rivas Vaciamadrid, Titulcia y Torrejón de la Calzada. Los 170 restantes se han acogido al régimen habilitado por la ley para construcción de vivienda protegida en parcelas calificadas de terciario oficinas, en los términos establecidos en la misma.

Como consecuencia de la publicación de la Ley 3/2024, y el impacto que la misma ha tenido en el contexto madrileño, otras comunidades autónomas han iniciado este mismo camino incorporando en su legislación la posibilidad de construir vivienda protegida mediante la incorporación de un uso alternativo a otros usos del planeamiento, directamente mediante licencia, sin necesidad de modificación del planeamiento.

La primera de ellas fue la comunidad autónoma andaluza que ha aprobado el Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda. Dicho decreto-ley establece diferencias en la incorporación del uso alternativo de vivienda protegida en el terciario oficinas, si bien lo amplía a otros usos como el de alojamiento turístico o dotacional privado.

En relación con el uso alternativo al terciario oficinas, se observan las siguientes diferencias: *a)* el uso alternativo incorporado es el de vivienda protegida no el residencial sometido a la condición de destinarse a vivienda protegida en régimen de alquiler durante la vigencia de la calificación; *b)* solo puede implantarse en una zona de uso global residencial; *c)* se establece una densidad máxima de vivienda de 70 m², y *d)* el plazo para adoptar el acuerdo municipal que habilite la implantación será de un año⁶.

En Extremadura, por su parte, se ha aprobado el Decreto-ley 2/2025, de 19 de mayo, de simplificación en materia de urbanismo para la agilización de la aprobación del planeamiento y su ejecución para el impulso a la promoción de vivienda y otras medidas urgentes en materia de energía y función pública que, entre otras cuestiones, incorpora

⁶ Art. 2 del Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.

modificaciones orientadas al fomento de la promoción de viviendas de protección en la senda abierta por la Ley 3/2024.

Dicho decreto-ley, de forma semejante a lo ya establecido en el art. 36 LSCM tras la modificación operada por la Ley Ómnibus, reconoce la vivienda dotacional pública como parte del sistema de infraestructuras básicas y servicios, en terrenos calificados para uso dotacional público o en edificios destinados a equipamiento público. Igualmente, y de forma semejante a la Ley 3/2024, reconoce la vivienda protegida como uso urbanístico alternativo de los usos terciarios previstos en el planeamiento, para el suelo urbanizado⁷.

Se diferencia respecto a la legislación madrileña en los siguientes aspectos: *a)* que el uso alternativo es el de vivienda protegida, no el residencial libre sujeto a la condición de destinarlo a vivienda protegida en régimen de alquiler; *b)* que solo puede implantarse en suelos urbanos consolidados, en parcelas con uso característico terciario oficinas pero dentro de un ámbito de uso global residencial; *c)* que la edificabilidad que se puede materializar en las parcelas vacantes no puede superar la edificabilidad máxima del uso residencial de la zona de ordenación en la que se integre, sin perjuicio de las condiciones de la parcela original; *d)* la disposición no necesita de acuerdo municipal para su aplicación, y *e)* la medida no tiene carácter temporal.

3. ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

Las modificaciones operadas por la Ley 7/2024 en la LSCM respecto a las actuaciones de transformación urbanística se encuentra orientadas fundamentalmente a la definición y régimen de las actuaciones de dotación.

El espíritu de la misma es completar el régimen jurídico de las actuaciones de dotación, en particular aquellas que lleven aparejada equidistribución, para adaptarlas a la confirmación jurisprudencial que establece que las mismas no desconsolidan el suelo⁸ y sin que se produzca, en la terminología utilizada por el TS, una degradación del estatuto jurídico del propietario del suelo urbano consolidado.

Y ello por entender que, tal y como señaló ya el STS 3653/2017, Sala 3.ª, de 20 de julio de 2017: «Los antiguos —y autonómicos— conceptos de SUC y SUNC no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad —quizá sin romperla como ciudad compacta—, y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate. Esto es, el nivel de

⁷ DA 14 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

⁸ STS de 30 de octubre de 2018, Sala 3.ª, dictada en el recurso de casación núm. 6090/2017.

actuación —y sus correspondientes consecuencias— no viene determinado por el nivel o el grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo, y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una reforma o renovación de la urbanización, o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las dotaciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la reforma o renovación; la reforma o renovación (Actuación de urbanización) es “hacer ciudad” —cuenta con un plus cualitativo—, y el incremento de dotaciones (Actuación de dotación) es “mejorar ciudad”, con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una “ciudad diferente”, mientras que la actuación de dotación consigue una “ciudad mejor” que no pierde su idiosincrasia».

Con dicha modificación se pretende llenar la laguna producida por la falta de adaptación al TRLSyRU de la LSCM, más allá de las modificaciones operadas por la Ley Ómnibus que, tal y como señalaba Gerardo Roger FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ en «Las Actuaciones de Dotación: su aplicación en la Comunidad de Madrid», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 16, 2022, pp. 179-199, resultaba insuficiente si bien, a mi juicio, no por las valoraciones recogidas en el mismo.

Así pues, la modificación operada por la Ley 7/2024 en la LSCM relativa a las actuaciones de dotación con equidistribución se centra en la definición del modelo de ejecución a través de actuaciones aisladas, recogido en el art. 79.3.d) LSCM; en la materialización de la equidistribución a través del proyecto de reparcelación, sin necesidad de delimitar una unidad de ejecución, tal y como establece el actual art. 98.2 LSCM, así como en la diferenciación en cuanto a las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, lo más controvertido en las modificaciones operadas en este ámbito se centra en dos aspectos: *a)* la exención de nuevas cesiones para dotaciones en determinados casos, y *b)* la posibilidad de incrementar la edificabilidad en determinadas intervenciones en el suelo urbano cuando se cumplan, en la edificación, determinados criterios de eficiencia energética.

3.1. Actuaciones de dotación vs. Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización

Con anterioridad a la Ley 7/2024, la LSCM recogía ya la diferenciación entre actuaciones de dotación, actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, y las de nueva urbanización reguladas en el art. 7 TRLSyRU, así como su correspondiente régimen de obligaciones.

De la regulación estatal, como es bien conocido, se generaba cierta confusión a la hora de diferenciar entre las actuaciones de dotación y las de reforma o renovación de la urbanización en tanto que ambas se pueden materializar en los suelos en situación básica

de urbanizado —ya estén categorizados como urbano consolidado o no consolidado por la legislación autonómica—.

Si bien, *a priori*, la definición de las mismas previstas en el art. 7 parece identificar las actuaciones de reforma y renovación de la urbanización con la de nueva urbanización, con la única diferencia de actuar estas sobre suelos rurales, el hecho de coincidir en el suelo urbanizados las actuaciones de renovación o reforma y las de dotación es la que hace difícil establecer la línea divisoria entre ambas.

Y dicha confusión, más allá del *nomen iuris*, tiene trascendencia en tanto que la actuación de reforma o renovación de la urbanización conlleva una mutación del estatuto jurídico del propietario del suelo urbano consolidado, sin que así sea en el caso de la actuación de dotación, como bien se ha ido estableciendo por la jurisprudencia y explica de forma esclarecedora J. J. SANTANA RODRÍGUEZ y J. J. SUAY RINCÓN⁹.

En la relación entre actuación de dotación y de reforma o renovación de la urbanización, la legislación estatal coloca el foco en la diferente finalidad de las mismas, circunscribiendo la finalidad de las actuaciones de dotación en el incremento de «las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito», pero cierra el círculo añadiendo el requisito de que «no requieran la reforma o renovación de la urbanización de este».

La jurisprudencia tampoco añadía claridad a la confusión, ni aportaba un criterio objetivo que permitiera tal diferenciación, en la medida en que una vez establecido que el catálogo de obligaciones del propietario del suelo estaba condicionado por la clase de intervención y no la categoría de suelo en la que se llevara a cabo, acudía a un concepto jurídico indeterminado, en particular si se «creaba» o «transformaba» la ciudad¹⁰.

Para solventar dicho problema, mediante la modificación operada en la LSCM a través de la Ley Ómnibus, se incorporó en el art. 19 bis un último apartado, el apartado 6, que establecía como criterio objetivo para definir las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización el de que fuera necesario modificar las redes del conjunto de los servicios existentes en el ámbito necesarios para obtener la condición de solar en más de un 50 por 100, tomando como referencia la superficie física de las redes de los servicios existentes.

⁹ J. J. SANTANA RODRÍGUEZ y J. J. SUAY RINCÓN, «La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación», *Revista General de Derecho Administrativo* (Iustel), núm. 56, 2021.

¹⁰ J. M. RAMÍREZ SÁNCHEZ, «Y seguimos a vueltas con las actuaciones urbanísticas de dotación», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 154-200: «Conforme a esta reciente jurisprudencia, en muchas de las intervenciones sobre una única finca o parcela en la ciudad construida o consolidada, que supongan una operación de intensa transformación urbana, habrá de justificarse en primer lugar la necesidad e intensidad de proceder a una nueva urbanización del ámbito objeto de la nueva propuesta urbanística. Y para ello, además de aspectos materiales sobre la intensidad de las obras de urbanización necesarias, será en muchos casos preciso determinar si la actuación “crea ciudad” o “transforma la ciudad”».

Dicho criterio objetivo de definición se mantiene en su integridad, sin modificación alguna, tras la modificación operada por la Ley 7/2024 si bien, atendiendo a una mejor técnica legislativa, se lleva al art. 20 bis¹¹.

3.2. Actuaciones de dotación que llevan aparejada equidistribución

Entendiendo por equidistribución aquella parte de la actividad de ejecución mediante la cual se produce el reparto de los aprovechamientos asignados por el planeamiento y la distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados del mismo, entre los propietarios de suelo comprendidos en determinados ámbitos territoriales delimitados previamente, tal y como establece el art. 82 LSCM, y afectando por tanto al contenido esencial del derecho de propiedad, el TRLSyRU no dedica un artículo específico a recoger la obligación de equidistribuir sino que se limitan a recogerla en la enumeración de los derechos del propietario¹².

Solo establece como obligación la participación en la ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda cuando la Administración imponga la realización de actuaciones sobre medio urbano, ex art. 17.2¹³.

De la propia redacción del art. 14 TRLSyRU se deduce que las actuaciones de dotación pueden o no llevar aparejada la equidistribución de beneficios y cargas, «cuando proceda». Y dicha posibilidad resulta lógica según la configuración que de las actuaciones de dotación se recogen en los arts. 7 y 18 TRLSyRU. No obstante lo anterior, en la práctica municipal dentro de la Comunidad de Madrid se planteó cierta duda al respec-

¹¹ Art. 20 bis LSCM. Régimen de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. «1. Se entenderá que se requiere reforma o renovación de la urbanización cuando, para la implantación de la mayor edificabilidad o densidad o nuevo uso característico, sea necesario modificar las redes del conjunto de los servicios existentes en el ámbito enumerados en el art. 14. a) de esta ley en más de un 50 por 100, tomando como referencia la superficie física de las redes de los servicios existentes, con independencia de la necesidad de aumentar su caudal, potencia o intensidad del servicio. No se tendrá en cuenta a estos efectos la implantación y, en general, las necesidades derivadas de la urbanización de las nuevas redes locales».

¹² Art. 13 TRLSyRU respecto al contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural, y Art. 14. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: facultades: «En el suelo en situación de urbanizado, las facultades del derecho de propiedad incluyen, además de las establecidas en las letras a), b) y d) del apartado 2 del artículo anterior, en su caso, las siguientes: [...] c) Participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación».

¹³ Art. 17 TRLSyRU. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: deberes y cargas: «2. Cuando la Administración imponga la realización de actuaciones sobre el medio urbano, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, en los términos establecidos en el art. 14.1.c)».

to, seguramente derivada de la evolución de la jurisprudencia sobre la desconsolidación o no del suelo urbano mediante las actuaciones de dotación.

A ello se une el hecho de que, como no podía ser de otra manera, el TRLSyRU tampoco regula cómo llevar a cabo las actuaciones de ejecución del planeamiento, de suerte que la regulación autonómica, que omitió hasta la reforma de la LSCM operada por la Ley Ómnibus el régimen jurídico de las actuaciones de dotación, tampoco contemplaba si dicha ejecución comprendía o no las referidas actuaciones.

Por ello, la modificación operada por la Ley 7/2024 tiene a esos efectos la finalidad de aclarar dichas circunstancias regulando las actuaciones de dotación con o sin equidistribución, y en este último caso, la modalidad de ejecución de planeamiento y la figura adecuada para la equidistribución.

3.3. Ejecución de actuaciones de dotación mediante actuaciones asistemáticas o aisladas

La actividad de ejecución es la que comprende 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, tal y como señala el art. 71 LSCM, pudiendo esta llevarse a cabo a través de actuaciones aisladas o integradas.

En aquellos supuestos en los que no es posible delimitar un ámbito en el que se incluya una serie de propietarios de terrenos sobre los que materializar, bien por ellos mismos bien por parte de la Administración, las operaciones jurídicas y técnicas que comportan el planeamiento, esto es, siempre que no sea posible definir una unidad de actuación, procede la actuación asistemática.

Es por ello por lo que, definiéndose las actuaciones de dotación como actuaciones de transformación en suelo urbano consolidado que afecten a una o más parcelas, la técnica para la ejecución del planeamiento se acomoda más a la actuación aislada o asistemática, por tratarse de actuaciones puntuales. A ello ha de añadirse que dichas actuaciones de dotación se desarrollan a lo largo de la vigencia del plan, sin que sea posible preverlas con exactitud al consistir en sustitución de las edificaciones existentes, la edificación de los solares vacantes o la obtención de determinados terrenos por la Administración para la implantación de concretos usos dotacionales. Por último, coadyuva a integrar en las actuaciones aisladas o asistemáticas las actuaciones de dotación el hecho de que el propio TRLSyRU establezca la posibilidad de sustituir la entrega del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que esta se incluya, por su valor en metálico, así como la sustitución de la entrega de suelo para dotaciones públicas necesarias para reajustar la proporción por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado

dentro del mismo u otras formas alternativas de cumplimiento que así se prevean en la legislación autonómica¹⁴.

Como consecuencia de lo anterior, la Ley 7/2024 modificó la LSCM incorporando las actuaciones de dotación —incluso aquellas que requieran la distribución equitativa de beneficios y cargas— dentro de las actuaciones aisladas en el art. 79¹⁵, y dentro de los supuestos de innecesidad de delimitar una unidad de ejecución en el art. 98¹⁶.

3.4. Equidistribución de las actuaciones de dotación mediante la reparcelación

Partiendo del reconocimiento por la LSCM de las actuaciones de dotación, incluso cuando estas requieran de la distribución equitativa de beneficios y cargas, y de la determinación de su ejecución mediante la técnica de las actuaciones aisladas o asistemáticas, queda por completar el instrumento para materializar la equidistribución en las mismas.

Surge en este punto la duda sobre si la equidistribución puede llevarse a cabo mediante instrumentos distintos al de la reparcelación, bien sea voluntaria o forzosa, incluida su sustitución mediante convenio en el caso de un único propietario.

Dicha opción se abre, precisamente, con la remisión que el TRLSyRU hace en el art. 18 a las alternativas para el cumplimiento de las cesiones de suelo para dotaciones públicas al hacer una llamada a «otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

¹⁴ Art. 18 TRLSyRU. Deberes vinculados a la promoción de actuaciones de transformación urbanística y edificatorias: «2. Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el art. 7.1.b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades: a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que esta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo solo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas. b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el art. 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

¹⁵ Art. 79 LSCM. Definición de la modalidad de gestión urbanística: «3. La ejecución del planeamiento podrá llevarse a cabo mediante actuaciones aisladas exclusivamente con las siguientes finalidades: [...] d) Para la realización de actuaciones de dotación incluso las que requieran de la equidistribución de cargas y beneficios».

¹⁶ Art. 98 LSCM. Disposiciones básicas: «1. Las unidades de ejecución comprenden los suelos acotados en el interior de los ámbitos de actuación o sectores que se delimitan para llevar a cabo la actividad de ejecución del planeamiento bajo la modalidad de actuación integrada. 2. Se exceptúan de la regla del número anterior exclusivamente las siguientes actuaciones: [...] e) Las actuaciones de dotación en suelo urbano consolidado, lleven o no aparejada la equidistribución de cargas y beneficios».

La equidistribución en el caso de la ejecución del planeamiento mediante actuaciones aisladas viene determinada en la LSCM, desde su origen, a través de la reparcelación en el art. 82. Sin embargo, hay que destacar que tras la modificación de la LSCM operada por la Ley Ómnibus se incorporó el art. 85 bis relativo a las transferencias de aprovechamiento en el suelo urbano consolidado, abriendo la vía a que dicha técnica pudiera ser también una fórmula para materializar la equidistribución en el caso de las actuaciones de dotación.

La posibilidad de equidistribuir en suelo urbano mediante las transferencias de aprovechamiento es una cuestión ya manida en la doctrina, y cuya primera previsión legal data del Texto Refundido estatal de 1992, si bien se reabrió con ocasión de la Ley del Suelo de 2007 y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuya previsión se ha trasladado en idénticos términos respecto a esta última, en el mencionado art. 18 TRLSyRU.

En la modificación de la LSCM operada por la Ley Ómnibus, las transferencias de aprovechamiento se incardinan, de forma bastante irregular, dentro del régimen jurídico de las Áreas de Reparto, en la Sección 2.^a del Capítulo III, como presupuesto legal de la actividad de ejecución. La irregularidad viene dada porque, si bien las áreas de reparto se refieren exclusivamente al suelo urbanizable sectorizado, las transferencias de aprovechamiento se refieren exclusivamente al suelo urbano.

Aunque con dicha regulación pudiera interpretarse que podría ser utilizada como instrumento para la equidistribución en el caso de las actuaciones de dotación, obviando la errónea integración en la Sección 2.^a del Capítulo III del Título III, lo cierto es que la Ley Ómnibus no modificó el art. 82, que aboca necesariamente a la reparcelación en el caso de las actuaciones aisladas.

En la actualidad, tras la modificación operada por la Ley 7/2024 dicha distorsión no se ha modificado, no habiéndose incardinado el art. 85 bis de forma independiente al régimen de las áreas de reparto. Pero, a mayor abundamiento, si anteriormente y por error pudiera entenderse que las actuaciones de dotación pudieran ejecutarse mediante actuaciones integradas o sistemáticas al omitir su regulación la LSCM en este punto, y por tanto acudir a la técnica de las transferencias de aprovechamiento previstas en el régimen de las áreas de reparto, tras la Ley 7/2024 queda claro que las actuaciones de dotación han de ejecutarse mediante actuaciones aisladas en las que, por tanto, no procede la delimitación de una unidad de ejecución dentro de un área de reparto, y que por mor del art. 82 han de materializar la equidistribución a través de la reparcelación.

3.5. Estándar de cesiones para dotaciones locales. Vinculación sobre las actuaciones de dotación

En este punto, la novedad que mayor impacto ha tenido en cuanto a las actuaciones de dotación radica en la exención de la obligación de realizar cesiones para dotaciones

locales en determinados casos, en particular, cuando tras la actuación de dotación se mantengan los estándares legales previstos en el art. 36 LSCM

Así, la modificación operada por la Ley 7/2024 incorpora en el art. 19 bis.1 LSCM el siguiente inciso: «No será necesario reajustar la proporción de redes públicas en aquellos casos en los que, tras el incremento de edificabilidad, densidad o cambio de uso, estuvieran garantizados los estándares establecidos en el art. 36.6 de esta ley».

Dicho inciso ha sido objeto también de múltiples comentarios en cuanto que pudiera parecer que desnaturaliza el propio concepto de actuación de dotación que, tal y como se deduce de la legislación estatal, se trata de aquellas actuaciones de transformación urbanística «que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de este»¹⁷.

Sin embargo, la propia legislación estatal vincula la obligación de la cesión para dotaciones locales en estas actuaciones de transformación urbanística a la finalidad de reajustar la proporción, concepto que se repite tanto en el art. 7 TRLSyRU como en el art. 18, al regular los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias¹⁸.

Dicha finalidad, la de reajustar la proporción de las dotaciones locales, es la que abre la puerta a la legislación autonómica para, en el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de urbanismo, pueda incorporar el parámetro que determine la necesidad de dicho reajuste. Y la fijación de dichos porcentajes de cesión es una competencia autonómica en la medida en que forma parte de la competencia exclusiva en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda que le atribuye en el art. 148 CE y el art. 26 EACM. Y así se reconoce expresamente en el propio TRLSyRU, dado que no establece porcentajes en cuanto a las dotaciones, ni siquiera fijando mínimos y máximos como sí que hace en la cesión de las plusvalías (arts. 17 y 18). Respecto a las dotaciones

¹⁷ Art. 7 TRLSyRU 7/2015. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias: «1. A efectos de esta ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística: [...] b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de este».

¹⁸ Art. 18 TRLSyRU 7/2015. Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias: «[...] 2. Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el art. 7.1.b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades: [...] b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el art. 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

lo único que fija es que las eventuales cesiones serán únicamente en relación con el «incremento».

Y ello tiene la máxima incidencia en el contexto del planeamiento urbanístico de los municipios de la Comunidad de Madrid que, tal y como ya se ha adelantado en este artículo, se caracteriza porque solo 21 de los 179 municipios que integran la región se han adaptado a la Ley 9/2001 del Suelo madrileña, por lo que no existe ninguna homogeneidad en los estándares de dotaciones locales entre los mismos, encontrándonos con horquillas que van desde los 10m²e/100m²c a los 50m²e/100m²c.

Este contexto implica que no existe una homogeneidad en los planes vigentes sobre las dotaciones locales obligatorias dado que los planes generales y normas subsidiarias en vigor tienen porcentajes muy dispares de cesiones para dotaciones locales. De ahí que las actuaciones de transformación del suelo urbano consolidado supongan unas cargas muy dispares en los distintos territorios de la Comunidad de Madrid, con el consiguiente sobrecoste económico de la operación de transformación.

Con la finalidad de ajustar las velocidades de la transformación del suelo urbano consolidado de todos los municipios de la comunidad, la Ley 7/2024 remite al estándar legal mínimo previsto en el art. 36.6 LSCM, único parámetro objetivo y homogeneizador para toda la región. De tal suerte que, en aquellos ámbitos de suelo urbano consolidado en los que se vaya a llevar a cabo una actuación de dotación, no será necesaria la cesión de suelo para dotaciones locales siempre que, tras la misma, se mantengan los estándares de 30 m² por cada 100 m² construidos¹⁹.

La regulación propuesta, lejos de ser una excepción, es la tónica habitual en el panorama legislativo autonómico. En distintas normativas se puede apreciar como siguen la línea propuesta en el art. 19 bis, que exoneran de realizar ese reequilibrio de redes en determinadas circunstancias. El argumento común a todas ellas es que el impacto que tienen esos incrementos de aprovechamiento o densidad de viviendas no supone un impacto negativo en los estándares existentes en el ámbito de referencia. Téngase en cuenta, además, que, en la legislación estatal, este reequilibrio puede monetizarse lo que nadie critica como posible desnaturalización de la actuación.

Así, podemos traer a colación la normativa andaluza que exime de estas cesiones en aquellas actuaciones de dotación de las que no se derive un aumento de la edificabilidad superior al 10 por 100 o un incremento de la población superior al 20 por 100 en su

¹⁹ Art. 36 LSCM 2001. Redes Públicas: «6. El sistema de redes locales de un municipio se dimensionará respecto a cada ámbito de actuación o sector y unidad de ejecución atendiendo a las necesidades de la población prevista y de complementariedad respecto a las respectivas redes generales y supramunicipales. El planeamiento urbanístico podrá imponer condiciones de agrupación a las dotaciones locales de forma que se mejoren sus condiciones funcionales, sin que ello redunde en ningún caso en reducción de los estándares fijados en este artículo. En todo caso, en cada ámbito de suelo urbano no consolidado o sector y/o unidad de ejecución de suelo urbanizable no destinados a uso industrial, se cumplirán las siguientes condiciones mínimas: a) La superficie total en el ámbito o sector y/o unidad de ejecución de elementos de las redes locales de equipamientos y/o infraestructuras y/o servicios será de 30 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos».

ámbito. Y que, a mayor abundamiento, amplía los supuestos de exención de cesiones para dotaciones locales en las actuaciones sobre suelo urbano no consolidado²⁰.

Igualmente, en la legislación valenciana se opta por fijar un criterio objetivo cual es el estándar mínimo legal que, al contrario de lo que ocurre en la legislación madrileña, se sitúa en los 15 m² por 100 m² construidos²¹.

Finalmente, la normativa urbanística de Castilla y León establece aquellos supuestos en los que sí es necesario hacer cesiones para dotaciones locales en las actuaciones de transformación del suelo urbano de lo que se deduce, *a sensu contrario*, los supuestos en los que se dan las exenciones de dichas cesiones²².

En consecuencia, la exención de la cesión de redes en un determinado porcentaje es una práctica habitual en tanto que la valoración del reajuste de proporción en las actuaciones de dotación es una competencia urbanística habilitada por la legislación estatal, tal y como pone de manifiesto el derecho comparado autonómico y la propia literalidad de la legislación estatal, siempre que se satisfaga la finalidad de «reajustar la proporción».

Por último, resulta necesario también traer a colación aquí, respecto a las modificaciones incorporadas en relación con las actuaciones de dotación, la posibilidad de que dichas actuaciones de dotación puedan llevarse a cabo a través de Planes especiales, incluso en los supuestos en los que el planeamiento general del municipio no se haya

²⁰ Art. 47 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: «Se presumirá que, en un área homogénea, un aumento de la edificabilidad o del número de viviendas o un cambio de uso o tipología no precisa nuevas dotaciones públicas cuando de ello no se derive un aumento de la edificabilidad superior al 10 por 100 o un incremento de la población superior al 20 por 100 en su ámbito». Art. 82: «Se presumirá que en una actuación de transformación urbanística en suelo urbano no se precisan nuevas dotaciones públicas, locales o generales, cuando de la nueva ordenación no se derive, en su ámbito, un aumento de la edificabilidad superior al 10 por 100 o un incremento de población superior al 20 por 100».

²¹ Art. 36.6 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobació del text refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje: «No obstante, en los ámbitos de referencia utilizados tanto para el uso residencial como el terciario o el industrial, cuando el estándar dotacional global en su situación de origen ya fuera superior a 15 metros cuadrados de suelo dotacional público por cada 100 metros cuadrados de techo, no será necesario el incremento de suelo dotacional público, siempre que se mantenga como mínimo el indicado estándar dotacional global».

²² Art. 173 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Modificaciones que aumenten el volumen edificable o la intensidad de población: «1. Para la aprobación de las modificaciones de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico que aumenten el volumen edificable o el número de viviendas previstos, o que cambien el uso del suelo, debe hacerse constar en el expediente la identidad de los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a la aprobación inicial de la modificación, y deben incrementarse proporcionalmente las reservas de suelo para espacios libres públicos y demás dotaciones urbanísticas situadas en la unidad urbana donde se produzca el aumento, o en un sector de suelo urbano no consolidado o urbanizable colindante. A tal efecto: [...] b) En el resto del suelo urbano consolidado, debe exigirse un incremento de las reservas cuando aumente el número de viviendas en cinco o más, o cuando aumente el volumen edificable de forma que la superficie edificable con destino privado se incremente 500 metros cuadrados más».

adaptado a la LSCM, siempre que el ámbito del plan especial sea un área homogénea y esta se delimite conforme a los requisitos del art. 37²³.

3.6. Actuaciones edificatorias. Medidas de fomento de eficiencia energética

3.6.1. Modificación incorporada

Otra de las novedades incorporadas en esta Ley 7/2024 consiste en la modificación de los art. 19 bis y 20 bis LSCM, que exime de cesiones de dotación en determinados casos en los que las intervenciones en suelo urbano, consolidado o no, se alcancen determinados niveles de eficiencia energética.

Al efecto, se incorpora en el art. 19 bis, un apartado 6 con el siguiente tenor: «Reglamentariamente se podrá establecer en qué casos un aumento de edificabilidad o número de viviendas o cambio de uso o tipología en el que se garanticen que las nuevas viviendas cuenten con determinados niveles de eficiencia energética, no precisará nuevas dotaciones públicas». Y de la misma manera, en el art. 20 bis un apartado 3 que reza: «Reglamentariamente se podrá establecer en qué casos los instrumentos de ordenación urbanística podrán incrementar el aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento general o de desarrollo sin necesidad de precisar nuevas dotaciones para los supuestos en que las nuevas viviendas alcance determinados niveles de eficiencia energética».

La modificación de dichos preceptos se encuentra íntimamente relacionada con la también operada en el art. 31.1 al señalar: «1. El Gobierno de la Comunidad de Madrid, a iniciativa y propuesta del Consejero competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, podrá aprobar, mediante decreto, normas reguladoras de aplicación sobre la totalidad de la Comunidad o sobre espacios territoriales inferiores a esta, sobre las siguientes materias: [...] c) criterios para el cálculo y cómputo de edificabilidad y aprovechamiento vinculados al cumplimiento de nuevos estándares de eficiencia energética».

3.6.2. Objetivo de la modificación

El principio de sostenibilidad que rige el régimen jurídico del desarrollo territorial y urbano, regulado en el art. 3 TRLSyRU, cuenta con una manifestación en el ámbito

²³ DA 5.^a LSCM Imposibilidad de modificar determinaciones estructurantes en suelo urbano mediante plan especial en planeamientos no adaptados. «No podrán formularse planes especiales de modificación del suelo urbano que modifiquen la ordenación estructurante si el ámbito territorial en el que se incardinan no se encuentra ordenado previamente mediante un instrumento de planeamiento urbanístico aprobado en base a la Ley 9/2001, de 17 de julio, en los términos establecidos por la disposición transitoria tercera. Se exceptúa de lo dispuesto en el apartado anterior los supuestos en que, no encontrándose adaptado el planeamiento a la ley, el ámbito del plan especial en suelo urbano coincida con una eventual área homogénea, en cuyo caso podrán modificarse las determinaciones de ordenación estructurante previa delimitación en el propio plan especial del área homogénea conforme a los requisitos establecidos en esta ley».

edificatorio que se ha concretado en el ámbito europeo en el objetivo de que en 2050 exista un parque inmobiliario de cero emisiones totalmente descarbonizado.

A tal efecto, la Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la eficiencia energética de los edificios (EPBD) establece en concreto para el parque inmobiliario residencial en su exponiendo 27: «En lo que respecta a los edificios residenciales, los Estados miembros deben disponer de flexibilidad para escoger los instrumentos que les permitan alcanzar la mejora exigida del parque inmobiliario residencial, como normas mínimas de eficiencia energética, asistencia técnica y medidas de ayuda financiera. Los Estados miembros deben establecer una trayectoria nacional para la renovación progresiva del parque inmobiliario residencial nacional en consonancia con la hoja de ruta nacional y los objetivos para 2030, 2040 y 2050 contenidos en el plan nacional de renovación de edificios del Estado miembro y con la transformación del parque inmobiliario nacional en un parque inmobiliario de cero emisiones a más tardar en 2050. Las trayectorias nacionales deben cumplir hitos intermedios quinquenales para la reducción del uso energético medio del parque inmobiliario residencial a partir de 2030, que garanticen esfuerzos similares en todos los Estados miembros».

En el articulado de la EPBD se establecen como hitos para el cumplimiento del objetivo global, los siguientes: 1) en 2028 todos los edificios públicos nuevos han de ser cero emisiones; 2) en 2030, todos los edificios nuevos, y 3) en 2050 todos los edificios nuevos y existentes han de ser cero emisiones.

Sin perjuicio de los plazos establecidos en el art. 35 para la transposición de la Directiva por el Estado, y las normas mínimas de eficiencia energética que puedan incorporarse en el Código Técnico de la Edificación, la Comunidad de Madrid ha apostado por un avance en la eficiencia energética del parque edificatorio ejerciendo, como Administración pública, la potestad de fomento para impulsar el cumplimiento voluntario de estos niveles antes de su obligatoriedad.

Dicha potestad viene atribuida expresamente a la Comunidad de Madrid en el art. 36 del Estatuto de Autonomía al señalar que «en el ejercicio de sus competencias ejecutivas, la Comunidad de Madrid gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado», siendo que dichas potestades se encuentran reguladas para el Estado en la Ley 40/2015.

Y todo ello con la finalidad de evitar la consolidación de un parque edificatorio nuevo, apartado de los objetivos de eficiencia energética ya publicados por la Unión Europea, pese a no ser todavía vinculantes, como consecuencia del estado en el que se encuentran los desarrollos urbanísticos en ejecución en todo el territorio y que prevén la puesta en el mercado de 120.000 vivienda en diez años.

Y dichas medidas de fomento son las que se recogen en la propia MAIN de la Ley 7/2024 al señalar: «Se habilita al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid a regular con carácter reglamentario medidas de fomento que sirvan de palanca para la

consecución de altos niveles de eficiencia energética en las actuaciones edificatorias y se habilita a los municipios para implantar en los instrumentos de planeamiento medidas que fomenten dichos niveles de eficiencia energética».

3.6.3. *Problemas de interpretación*

De la redacción dada tanto al art. 19 bis como al art. 20 bis, se han planteado varias dudas relativas a los niveles de eficiencia energética a los que se refiere, la naturaleza jurídica de la medida, así como a la cobertura de la misma al amparo del TRLSyRU.

La primera de las cuestiones que se han planteado se refiere a la expresión «determinados niveles de eficiencia energética», en la medida en que no queda claro si los niveles a los que se refiere son los obligatorios del Código Técnico de la Edificación o, por el contrario, otros niveles distintos y, por ende, superiores.

Si bien es cierto que la propia modificación remite a lo que se establezca reglamentariamente, siendo en dicho momento cuando haya que valorar cuáles son los niveles de eficiencia energética a los que se está refiriendo y, por tanto, si son susceptibles de ser fomentados por la Administración y voluntarios para los interesados, parece que de la propia integración del ordenamiento jurídico se deduce que han de ser necesariamente unos niveles superiores a los obligatorios. Esto es, la medida va orientada necesariamente a la mejora de los niveles de eficiencia energética.

Resulta evidente que las viviendas de nueva construcción deben contener todas las previsiones del Código Técnico de la Edificación²⁴ tal y como establece el TRLSyRU y la LOE.

Ni el art. 19 bis.6 ni el art. 20 bis.3 establecen una suerte de exención sobre el cumplimiento de los niveles de eficiencia energética del Código Técnico de la Edificación,

²⁴ Art. 17 TRLSyRU: «3. En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprende, además de los deberes de carácter general exigibles de conformidad con lo dispuesto en el art. 15, la realización de los trabajos y las obras necesarios para: a) Satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el art. 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación». Art. 3.1 LOE. «1. Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, se establecen los siguientes requisitos básicos de la edificación, que deberán satisfacerse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes: [...] c) Relativos a la habitabilidad: c.1) Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que este no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos. c.2) Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades. c.3) Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio. c.4) Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio».

sino más bien al contrario, el espíritu que rige los artículos citados es el de establecer medidas de fomento para el cumplimiento voluntario de estándares o niveles de eficiencia energética por encima de los exigidos por la normativa estatal.

En conclusión, lo que pretende el art. 19 bis en su apartado 6 es «premiar» aquellas viviendas que cuenten con un plus de eficiencia energética que exceda del mínimo legalmente exigible a través del CTE, que por tener carácter básico establece las obligaciones en distintas materias, seguridad, habitabilidad, etc., entre ellas la eficiencia energética. Ello es acorde con la legislación básica estatal (art. 17 TRLSyRU), que lo que viene a establecer es un mínimo, es decir, cumplir con las condiciones (generales) del CTE. El exceso se verá beneficiado por la previsión recogida en los arts. 19 bis.6 y 20 bis.3.

La segunda y tercera cuestión que se han planteado sobre la redacción están íntimamente imbricadas, a saber, si existe cobertura legal para que el cumplimiento de determinados estándares de eficiencia energética permita la exención de dotaciones en las actuaciones de dotación y de reforma o renovación de la urbanización.

3.6.4. Naturaleza jurídica de la actuación

La incorporación de la medida en los arts. 19 bis y 20 bis LSCM no supone que las actuaciones beneficiadas por la medida de fomento sean actuaciones de dotación o actuaciones de renovación o reforma de la urbanización.

Las actuaciones de dotación están sujetas a las cesiones que la LSCM establece para las mismas en el art. 19 bis, y en todo caso, al mantenimiento de los estándares mínimos de dotación a que se refiere el art. 36 del mismo texto legal²⁵.

El porcentaje de dichas dotaciones viene, por tanto, establecido en la LSCM, tanto de forma directa en el art. 36.6 como para las actuaciones de dotación en el art. 19 bis, si bien, el propio art. 31 del referido cuerpo legal añade además que el Consejo de Gobierno establecerá mediante decreto los «b) Estándares mínimos de suelo para dotaciones públicas, para su modulación, precisión y actualización en función de las características de las actuaciones y de su localización». Del mismo modo, el art. 31.2.c) se recoge que el Consejero competente establecerá mediante orden los «c) Criterios de medición y cálculo de los parámetros urbanísticos del planeamiento urbanístico, en especial los relativos a edificabilidades y aprovechamientos».

²⁵ Art. 19 bis LSCM: «1. El instrumento de planeamiento que, en una o más parcelas de un ámbito de suelo urbano consolidado, establezca una mayor edificabilidad o densidad o asigne un nuevo uso característico, siempre y cuando no requiera la reforma o renovación de la urbanización del ámbito, deberá contemplar un incremento de las redes públicas locales del ámbito de suelo urbanizado cuando sea necesario para reajustar su proporción y, en su caso, las correspondientes cesiones de la participación de la comunidad en las plusvalías del planeamiento. No será necesario reajustar la proporción de redes públicas en aquellos casos en los que, tras el incremento de edificabilidad, densidad o cambio de uso, estuvieran garantizados los estándares establecidos en el art. 36.6 de esta ley».

Y es en este punto en el que tiene amparo la medida de fomento recogida en los arts. 19 bis.6 y 20 bis.3, en el de los criterios para el cómputo de la edificabilidad y aprovechamientos toda vez que los criterios del cómputo de la edificabilidad son igualmente una técnica propia urbanística que queda reservada con carácter exclusivo a la comunidad autónoma.

No es por tanto aplicable el límite relativo al art. 18.4 TRLSyRU, en la medida en que no se prevé una exención del deber de cesión para dotaciones locales a una actuación de dotación sino que, sobre la base del cómputo de las edificabilidades, se está limitando lo que es una actuación de dotación *sensu contrario*, esto es, no todo incremento de la edificabilidad, lleve este o no aparejado un incremento del número de viviendas o derivado de un cambio de uso, es una actuación de dotación, en la medida en que el propio art. 7.1.b) TRLSyRU establece que son actuaciones de dotación: «b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de este».

En el supuesto previsto en los arts. 19 bis.6 y 20 bis.3 lo que se prevé es un incremento de edificabilidad, lleve o no aparejado nuevas viviendas, o derivado de un cambio de uso cuando ello sea consecuencia de las actuaciones que tengan por objeto el cumplimiento de estándares de eficiencia energética por encima de los estándares legales y no con el objeto de incrementar las dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado. Y ello porque el cumplimiento de los estándares de eficiencia energética, y las consecuencias de él derivadas, se tiene necesariamente que comprobar en el proyecto edificatorio y no en la ordenación urbanística que regule una actuación de dotación. Es por tanto una suerte de actuación de edificación, y el objetivo de los arts. 19 bis.6 y 20 bis.3 es aclarar que dichos incrementos no la convierten en una actuación de dotación o de reforma o renovación de la edificación.

3.6.5. *Antecedentes de estas medidas de fomento*

Dichas medidas de fomento vinculadas con la eficiencia energética no son nuevas en el ordenamiento autonómico madrileño.

Así, pueden traerse a colación los siguientes ejemplos:

Ordenanza de edificación, construcciones e instalaciones de Alcobendas (Texto consolidado marzo de 2021). DA 2.^a Mejora de la demanda energética de edificios existentes:

«1. En edificios existentes será posible ocupar los espacios y superficies indispensables que, requieran la realización de las siguientes obras, cuando tengan por objeto reducir, al menos en un 30 por 100, la demanda energética anual de calefacción o refrigeración:

a) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas, vegetales, o elementos arquitectónicos de control ambiental, por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.

b) La instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.

c) La realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por 100.

d) La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por 100, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

2. La ocupación autorizada para las obras definidas en el apartado anterior no computaran a efectos de volumen edificable, distancia mínima a linderos, a otras edificaciones, a la vía pública o alineaciones».

Normas urbanísticas del PGOU de Madrid 1997: Art. 6.5.3 Superficie edificada por planta (N-2):

«f) Los locales destinados a alojar las instalaciones al servicio del edificio, o de otros edificios con los que compartan instalaciones centralizadas comunitarias, cuyo dimensionamiento deberá justificarse, tales como cuartos de calderas y climatizadores, de generación, almacenamiento y distribución de energías renovables, infraestructuras de telecomunicaciones, depuradoras de piscinas, maquinarias de ascensores, basuras, contadores y otros análogos; así como aquellas otras instalaciones que, sin ser de obligada instalación, contribuyen a mejorar el confort y habitabilidad del edificio. Estos locales podrán situarse en cualquier planta de la edificación y en construcciones por encima de la altura, debiendo realizarse su acceso desde zonas comunes de circulación, considerando a estos efectos como zona común el garaje aparcamiento.

No se consideran instalaciones al servicio del edificio, y consiguientemente no se excluyen del cómputo de la superficie edificada, aquellas intrínsecas del funcionamiento de la actividad concreta, como cuartos de máquinas de cámaras frigoríficas, cuartos de compresores y similares».

Art. 6.10.20. Acondicionamiento en superficie de los espacios libres privados (N-2):

«g) Construcciones auxiliares para la instalación de sistemas centralizados de climatización, salvo en vivienda unifamiliar, en obras de rehabilitación de edificios cuando no exista otra opción técnicamente viable. Tendrán unas dimensiones máximas en planta de trescientos (300) centímetros por trescientos (300) centímetros y altura de coronación inferior a trescientos cincuenta (350) centímetros, no computando a efectos de edificabilidad ni de ocupación. Se separarán de los linderos de las parcelas al menos la mitad de su altura de coronación.

El proyecto de obras de rehabilitación deberá justificar la mejor solución en cuanto a su posición e integración en la parcela y a su armonización con las edificaciones y su entorno».

Ordenanza sobre Captación de Energía Solar para Usos Térmicos aprobada definitivamente por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Pleno en sesión de 16 de septiembre de 2004). DA única.

«1. Las instalaciones de captación de energía solar son instalaciones generales del edificio y, en consecuencia, no computan a efectos de edificabilidad.

2. Igualmente, la superficie no computable a efectos de establecer la edificabilidad de los edificios sometidos a la presente Ordenanza se determinará por aplicación del art. 7.3.3 de las Normas Urbanísticas del Plan general de Ordenación Urbana de San Sebastián de los Reyes (BOCM núm. 66, de 19 de marzo de 2002)».

3.6.6. Cobertura jurídica de la medida en la legislación estatal

Definida por la naturaleza de las actuaciones que son objeto de las medidas de fomento resulta necesario justificar la cobertura jurídica en el ámbito urbanístico para dicha medida.

Más allá de la competencia genérica que en medidas de fomento tiene la Comunidad de Madrid como Administración pública, cabe traer a colación que la existencia de medidas de fomento para el cumplimiento de los requisitos de eficiencia energética tiene su cobertura en la propia legislación estatal.

El art. 24.5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, al regular las «Reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano», establece que será también posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público, según se dispone en el apartado 4 de este mismo art. 24: «Que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por 100 la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en: *a*) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas; *b*) la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas; *c*) la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por 100, y *d*) la realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por 100, el consumo de agua en el conjunto del edificio».

No obstante, el propio artículo habilita a la legislación a establecer otras técnicas distintas de las previstas en el mismo al señalar, en el inciso segundo del apartado 4: «Los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de la regla básica establecida en el párrafo anterior, bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad», inciso al que se remite el propio apartado 5 al señalar: «Lo dispuesto en el apartado anterior será también de aplicación a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por 100 la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio».

Y finalmente habilitando «soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad» en el ámbito de los inmuebles declarados de interés cultural, según el apartado 6 del mismo art. 24.

Habilitación esta última que, si bien se limita a los bienes de interés cultural, se intentó extender a otros bienes con cualquier otro régimen de protección y fue declarado inconstitucional por el TC por invadir competencias autonómicas reservadas con carácter exclusivo y no porque la legislación autonómica no lo pudiera hacer, tal y como se deduce de la STC 143/2017, de 14 de diciembre: al señalar: «En la medida en que el apartado enjuiciado se refiere a todos los edificios que han sido protegidos por la declaración de bien de interés cultural, como por cualquier tipo de protección, sin distinguir para las obras que deban realizarse en los primeros en razón de su importancia o escasa entidad, el Estado ha extralimitado el título competencial del art. 149.1.28 CE, invadiendo las competencias que sobre el control de la edificación ostentan las comunidades autónomas. Consecuentemente, el inciso «o sujetos a cualquier otro régimen de protección» del apartado quinto del art. 10, en el que se residencia la vulneración, es inconstitucional. También lo es, por cuanto lo reproduce, ese mismo inciso del art. 24.6 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana».

Como señala la misma sentencia del Tribunal de garantías constitucionales: «Pues bien, tal y como se deduce del tenor literal del precepto impugnado, la referencia a la delimitación de los ámbitos para las actuaciones que no requieran de la modificación del instrumento de ordenación no es instrumental para el ejercicio de otras competencias estatales. En realidad, se limita a imponer su existencia y a regular la forma en que deben ser delimitados, de forma conjunta o como actuación aislada, y en el primer caso de forma continua o discontinua, eliminando así la competencia de la comunidad autónoma para regular esta cuestión. Por ello no cabe realizar, como no fue posible tampoco en aquella ocasión, una interpretación conforme de este precepto. El párrafo 2.º del apartado 1 del art. 10 de la Ley 8/2013 es, por tanto, inconstitucional y con él, el segundo párrafo del art. 24.1 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana».

En consecuencia, tratándose de actuaciones edificatorias las previstas por exclusión en los arts. 19 bis.6 y 20 bis.3 LSCM, no resulta constitucional limitar los criterios establecidos para el cómputo de edificabilidad a los previstos en la legislación estatal, esto es, limitados a los supuestos del art. 24, tal y como ha señalado el TC en la sentencia aludida, toda vez que estas especialidades no son instrumentales para el ejercicio de otras competencias estatales y se integran dentro de la competencia autonómica.

Por ello concluye el TC: «Ello determina, a su vez, la inconstitucionalidad del apartado segundo del art. 10, en cuanto indisolublemente vinculado a la forma de delimitación de actuaciones que ya hemos declarado inconstitucional en el segundo párrafo del art. 10.1. El precepto regula el concreto contenido del acuerdo de delimitación de los ámbitos de actuación conjunta, continua o discontinua, o de las actuaciones aisladas,

por lo que si la regulación estatal de tal posibilidad es inconstitucional, porque el Estado extralimita sus competencias mediante el recurso a técnicas e instrumentos urbanísticos, la misma suerte ha de correr la norma que regula las previsiones que obligatoriamente debe contener el acuerdo administrativo referido a una actuación que el Estado no puede regular. También lo es, por tanto, el art. 24.2 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana».

Y ello es así porque como también señala la sentencia del TC mencionada: «En las actuaciones edificatorias entre las que se incluyen las de rehabilitación, el momento de inicio de la actuación es irrelevante para la definición de las condiciones básicas de la propiedad. Descartado, pues, que la determinación del inicio de la actuación a partir de la aprobación definitiva de la delimitación espacial del ámbito tenga amparo en el art. 149.1.1 CE, el efecto regulado en el primer apartado de la letra c) tiene un alcance meramente urbanístico o relativo a la ejecución de las citadas operaciones y, por tanto, debe reputarse inconstitucional por vulnerar las competencias urbanísticas autonómicas. Conclusión que se extiende al art. 24.3 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que lo incorpora al mencionado texto refundido».

Finalmente, esta tesis es la que se ha seguido en la propuesta de acuerdo de la Comisión Bilateral mantenida entre el Estado y la comunidad autonómica, el 3 de marzo de 2025, en el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC, en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio en el que la propuesta de acuerdo reza de la siguiente manera: «1.º En relación con el apartado tres del artículo segundo, en cuanto a la redacción dada al apartado 6 del art. 19 bis de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid así como en relación con el último apartado del nuevo art. 20 bis adicionado a la citada Ley 9/2001, el Gobierno de la Comunidad de Madrid considera que la recta interpretación del precepto debe realizarse de forma que se considere que los supuestos a que se refiere dicho apartado no constituyen actuaciones de dotación, coincidiendo ambas partes en considerar que dicho precepto debe ser interpretado y aplicado de conformidad con la normativa estatal», pendiente a la fecha de redactar este artículo de su publicación.

4. BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO LEÓN, J. M.: *Derecho urbanístico Común*, Iustel, 2009.
- CLAVELL NADAL, D.: «Derecho a la vivienda y legislación de las Comunidades autónomas: ¿Cuál es el margen de actuación según el Tribunal Constitucional?», *El derecho.com*, julio de 2023.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R.: «Las Actuaciones de Dotación: su aplicación en la Comunidad de Madrid», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 16, 2022, pp. 179-199, Madrid, 2023.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: «Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas», *Anuario de Derecho Municipal*, 2007.

- RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. M.: «Y seguimos a vueltas con las actuaciones urbanísticas de dotación», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 58, 2022, pp. 154-200.
- SANTANA RODRÍGUEZ, J. J., y SUAY RINCÓN, J. J.: «La consolidación jurisprudencial del nuevo paradigma del urbanismo mediante el régimen de las actuaciones urbanas en suelos urbanos: renovación y actuaciones de dotación», *Revista General de Derecho Administrativo* (Iustel), núm. 56, 2021.
- VELASCO CABALLERO, F.: *Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid*, 3.^a ed., Marcial Pons, 2023.

