

LA REGULACIÓN DE LAS ZONAS TURÍSTICAS EN EL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE GRAN CANARIA

(En especial, análisis de la situación transitoria)

JOANA M.^a SOCÍAS

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. LA SITUACIÓN TRANSITORIA EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL: 1. Suelos urbanizables programados. A) Problemática indemnizatoria. B) Inexistencia de Plan General aprobado definitivamente. 2. Suelos con plan parcial sin aprobación definitiva. A) Problemática indemnizatoria. B) Suspensión del otorgamiento de licencias. 3. Suelos con plan parcial definitivamente aprobado y urbanización terminada. A) Concepto de aprovechamiento urbanístico. B) Breve estudio del artículo 237 del TRLS. C) Problemática indemnizatoria. D) Conclusiones indemnizatorias. E) Otorgamiento de licencias. 4. Suelos urbanos.

I.— INTRODUCCIÓN

El Plan Insular de Ordenación de la isla de Gran Canaria es un instrumento de planificación territorial y urbanística que define el modelo territorial de la isla de Gran Canaria. Es, por tanto, la ordenación territorial de la isla el objeto de regulación de este Plan Insular. Crear una norma cuyo principal objetivo sea la ordenación del territorio resulta bastante ambicioso, ya que es una materia de muy difícil definición y concreción debido a que abarca muchos sectores: urbanismo, turismo, carreteras, espacios naturales o litoral. A pesar de ello, en la isla de Gran Canaria han apostado por definir un modelo territorial nuevo, sobre todo turístico, donde el objetivo principal es construir un gran espacio de ocio en la Europa del año 2000.

Desde el punto de vista formal, el Plan Insular de Ordenación (1) es una figura de ordenación de ámbito insular que parece reproducir con ciertos retoques la figura estatal de coordinación territorial contenida en la Ley del Suelo: los planes directores territoriales de coordinación. Estos planes directores han sido una figura que ha tenido poco

(1) En relación con los Planes insulares de ordenación, véase A. DOMÍNGUEZ VILA, *Ordenación del territorio y urbanismo* (manuscrito no publicado), p. 12 y ss.

éxito y, por eso, la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias ha introducido una nueva figura de planeamiento que se adecúa mejor a la ordenación territorial de la isla: el Plan insular de ordenación (2). Otras comunidades autónomas, como la de las Islas Baleares, también han introducido nuevas figuras de ordenación del territorio parecidas a la canaria. En concreto, nos referimos a las Directrices de ordenación territorial, que se diferencian del Plan insular de ordenación en dos aspectos: primero, las Directrices revisten la forma de ley, y los planes insulares de decreto; y segundo, las Directrices son de ámbito autonómico, mientras que los Planes insulares abarcan, como su nombre indica, el territorio de una isla.

En concreto el Decreto 7/1995, de 27 de enero, por el que se aprueba definitivamente el Plan insular de ordenación de la isla de Gran Canaria se caracteriza por lo siguiente.

A) En primer lugar, este Plan es una figura de ordenación territorial que regula y ordena varios sectores bien diferentes: las zonas turísticas, el suelo rústico, los espacios naturales, las actividades extractivas, el sector agrario, el patrimonio histórico, así como los sistemas de la infraestructura territorial (corredores costeros, carreteras, sistema aeroportuario y portuario, captación y distribución del agua, saneamiento y transporte de energía eléctrica).

B) En segundo lugar, el Plan insular de Gran Canaria se divide en dos partes completamente distintas, que el propio Plan denomina volúmenes y que tienen fuerza normativa: el volumen I está dedicado a las normas generales y zonales y en él se desarrollan los sectores que más arriba hemos mencionado (las zonas turísticas, el suelo rústico...). Por el contrario, el volumen II se dedica al desarrollo de las previsiones y a la ejecución de sus operaciones.

Dicho con otras palabras, podríamos afirmar que lo que pretende el Plan insular de Gran Canaria es definir unas acciones selectivas sobre algunas áreas del territorio, no sobre todo él. Y, para ello, selecciona unos enclaves o áreas que serán objeto de actuaciones singulares, que denomina «operaciones estratégicas» y que están desarrolladas en unas fichas del volumen II. En resumen, el Plan se caracteriza por ser estratégico, operativo y por establecer las modalidades de actuación o de intervención territorial, normalmente de carácter supramunicipal, resultado del análisis del territorio y de la necesidad de su reestructuración para así conseguir un gran espacio turístico de gran calidad.

(2) Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes insulares de ordenación (BOCA n.º 35, de 23 de marzo).

Una vez aclarado lo expuesto, debemos decir que el objeto de estudio de este artículo no será el Plan insular en su totalidad, pues ello significaría extenderse demasiado, sino que nos limitaremos a analizar la situación transitoria que se produce a partir de la aprobación del mismo en las Zonas Turísticas Litorales, por ser de especial interés. Para estas zonas, el Plan fija un parámetro muy importante para los alojamientos turísticos, que él denomina densidad, que consiste en establecer una superficie mínima de suelo por cada plaza turística. Por otra parte, el PIO establece una serie de criterios para los nuevos suelos urbanizables y urbanos, además de imponer la necesidad de que se redacten Planes Generales en los municipios afectados por la zona litoral de la costa sur de Gran Canaria. Veamos a continuación como se traduce todo ello en la situación transitoria.

II.- LA SITUACIÓN TRANSITORIA EN LA ZONA TURÍSTICA LITORAL

La situación que se crea con la entrada en vigor del Plan insular hasta que se adapte el planeamiento urbanístico municipal a las disposiciones del mismo, viene regulada en sus disposiciones transitorias. En el caso que nos ocupa, lo que se pretende impedir en concreto es que durante el periodo de adaptación del planeamiento urbanístico al PIO se apliquen las disposiciones del planeamiento urbanístico municipal sin que se tengan en cuenta las nuevas determinaciones del Plan insular. Así, las disposiciones transitorias que nos interesan son dos: por una parte, las relativas a las situaciones de planeamiento y edificación de los suelos incluidos en la zona turística litoral; por otra, las relativas a la homologación de los productos turísticos, que incluyen la adaptación de la densidad y de la categorización del alojamiento. Estas disposiciones tienen el carácter de determinaciones vinculantes de ordenación, por lo que son inmediatamente aplicables y obligan a todos de modo general y directo.

En este artículo, analizaremos las disposiciones relativas a las situaciones de planeamiento y edificación de los suelos incluidos en la zonas turísticas litorales definidas por el Plan, que están establecidas en la disposición transitoria novena del mismo. Al tratarse de situaciones de planeamiento y edificación, el precepto las regula de manera distinta según la clase de suelo de que se trate y según el nivel de ejecución de los instrumentos de planeamiento. Primero estudiaremos que ocurre con el suelo urbanizable programado; después, la problemática que plantean los planes parciales que se están tramitando o ejecutando; y finalmente, qué sucede con el suelo urbano.

1.- Suelos urbanizables programados

En caso de *suelos urbanizables programados o aptos para urbanizar sin aprobación inicial de los instrumentos de desarrollo* (es decir, sin aprobación inicial del plan parcial), la disposición transitoria novena, apartado a), dice que estos suelos serán reclasificados como suelos urbanizables no programados. Vemos que aquí se produce una desclasificación, pues se pasa de la categoría del suelo urbanizable programado a la del suelo urbanizable no programado. En definitiva, lo que se pretende con esta desclasificación es que los suelos urbanizables se desarrollen mediante Programas de Actuación Urbanística (PAU), que es el sistema por el que ha optado el Plan para la urbanización de las zonas turísticas. De esta manera se quiere evitar que ese suelo que primero era urbanizable programado se desarrolle mediante un plan parcial que no tenga en cuenta las determinaciones del Plan, y se apuesta por la ordenación puntual de los suelos urbanizables situados en las zonas turísticas mediante los PAU, que sí deberán respetar las determinaciones del Plan.

Sin embargo, con el reciente Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales se han implantado algunas medidas de notable importancia que afectan directamente esta disposición transitoria. Una de esas medidas consiste en suprimir la distinción entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado, refundiéndose ambas clases de suelo en una categoría única, que pasa a llamarse «suelo urbanizable» simplemente. En consecuencia, a partir de su entrada en vigor parece ser que la operación que estamos analizando (pasar de la categoría de suelo urbanizable programado a la de suelo urbanizable no programado) no puede realizarse, puesto que esta última categoría ya no existe pro futuro. Entonces, la disposición transitoria que analizamos pierde todo su sentido. Ahora bien, con el fin de salvar la efectividad de la disposición, y dado que se trata de legislación estatal supletoria, en todo caso sería posible que la Comunidad Canaria dictase expresamente una norma mediante la cual se mantuviese la distinción entre urbanizable programado y no programado. Sólo de esta manera podría llevarse a cabo el mandato de la disposición transitoria.

A) Problemática indemnizatoria

A continuación, vamos a analizar si esta desclasificación, en caso de que se haya hecho antes de la aparición del Real Decreto-Ley 5/1996 o en caso de que fuera posible llevarla a cabo, conduce a alguno

de los supuestos indemnizatorios (3) que establece el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, en adelante, TRLS). El sistema de adquisición sucesiva de facultades urbanísticas (derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, derecho a edificar y derecho a la edificación construida) despliega su eficacia en materia indemnizatoria, al suministrar una definición y valoración precisas del contenido urbanístico en cada momento alcanzado. En el caso que estamos estudiando, el plan parcial no cuenta con aprobación inicial, por lo que todavía no se ha adquirido el derecho a urbanizar, que según el art. 24 del TRLS se obtiene con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación más específico, en este caso, de dicho plan. En consecuencia, esta desclasificación (es decir, el paso de programado a no programado) no comporta la indemnización que por alteración de planeamiento establece el art. 237 del TRLS, pues esta disposición sólo es aplicable cuando ya se ha adquirido la segunda facultad urbanística, es decir, el derecho al aprovechamiento urbanístico, y, en este caso, todavía ni siquiera se ha adquirido la primera facultad, es decir, el derecho a urbanizar.

Sin embargo, aquí sí es aplicable la regla indemnizatoria general contenida en el artículo 241 del TRLS. Dispone el citado artículo:

«Serán en todo caso indemnizables los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes básicos inherentes al proceso urbanizador y edificatorio, dentro de los plazos establecidos al efecto, que como consecuencia de un cambio de planeamiento o por acordarse la explotación devengan inútiles».

Como dice MERELO (4), «es claro que el cambio de planeamiento puede incidir sobre situaciones de ejecución de planeamiento caracterizadas por hallarse en la transición entre sucesivas fases del proceso de urbanización y edificación: se ha superado ya una, pero aún no se han cumplido todos los deberes urbanísticos establecidos para alcanzar la siguiente. Así, dice el precepto, si como consecuencia de un cambio de planeamiento, los gastos producidos en ejecución del planeamiento urbanístico y dentro de los plazos establecidos al efecto devinieran inútiles, la consecuencia indemnizatoria ha de imponerse. De esta manera, actuándose en una unidad de ejecución, los gastos producidos por el cumplimiento en plazo de los deberes de cesión, equidistribución y ur-

(3) En relación con estos supuestos indemnizatorios, consultaremos el libro de J.M. MERELO ABELA, *Régimen Jurídico del Suelo y Gestión Urbanística*, Ed. Praxis, S.A., 1995.

(4) J.M. MERELO, *Régimen Jurídico...* cit., p. 596.

banización, serían indemnizables si el cambio de planeamiento se produjera antes de la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico (derecho que se adquiere por el cumplimiento de los citados deberes), y estos gastos devinieran ya inútiles bajo la nueva ordenación urbanística». En otras palabras, los gastos producidos en el proceso de patrimonialización del aprovechamiento derivado del anterior planeamiento (es decir, los gastos producidos por el cumplimiento en plazo de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización) son indemnizables si concurren dos situaciones: primera, que como consecuencia de un cambio de planeamiento devengan inútiles; y segunda, que estos gastos devienen inútiles porque precisamente no resultan compensados por el mayor aprovechamiento patrimonializable según el nuevo Plan. Por ejemplo, éste sería el caso si se hubiera empezado a tramitar un plan parcial de iniciativa privada y se hubieran efectuado los pertinentes gastos de preparación del proyecto del plan. Este sería un gasto inherente al proceso urbanizador que devendría inútil, porque con el cambio de planeamiento se produce una desclasificación al pasar de suelo urbanizable programado a no programado, que necesitará desarrollarse mediante un PAU y posteriormente otro plan parcial.

B) Inexistencia de Plan General aprobado definitivamente

En caso de que no exista un plan general aprobado definitivamente, la disposición transitoria novena, apartado a), *in fine*, dice que los sectores de suelos urbanizables programados o aptos para urbanizar se reclasificarán como suelo rústico. Vemos que en este caso ni siquiera existe un plan general aprobado definitivamente, por lo que los sectores de suelo urbanizable programado no pueden todavía transformarse por no contar ni con la aprobación definitiva del plan que los crea, y mucho menos porque el instrumento de desarrollo de estos suelos, el plan parcial, ni siquiera se ha empezado a tramitar. Por ello, el hecho de que se reclasifiquen como suelo rústico no es en absoluto indemnizable, ya que todavía no se ha adquirido ninguna facultad urbanística.

En definitiva, con esta disposición transitoria que está dirigida a los suelos urbanizables programados de las zonas turísticas litorales que no cuentan con aprobación inicial del plan parcial, se consigue el mismo resultado que con las disposiciones del Plan dirigidas a los suelos urbanizables destinados a alojamiento turístico de las zonas turísticas litorales, a las que tendrán que adecuarse el planeamiento municipal: es decir, que se conviertan en suelos urbanizables no programados. Con ello se logra uno de los grandes objetivos del Plan insular, porque se considera que el desarrollo de estos suelos mediante los programas de

actuación urbanística es el mejor sistema para ordenar las zonas turísticas litorales destinadas a alojamiento temporal.

2.- Suelos con plan parcial sin aprobación definitiva

Antes de estudiar lo que dispone la disposición transitoria relativa a los planes parciales que no estén aprobados definitivamente [disposición transitoria novena, apartado b)], vamos a ver lo que establece el Plan insular en relación con los planes parciales. En efecto, el art. 36 del Plan fija una directriz dirigida a los planes parciales, y que, por tanto, deberá respetarse cuando se lleve a cabo la adaptación del planeamiento municipal al PIO. Dicho artículo dice así:

«Los planes parciales que hayan de redactarse en las zonas turísticas (con alojamiento temporal y/o equipamiento turístico en parcela exclusiva como usos característicos) serán considerados como de usos terciarios, entendiéndose por tales aquellos a los que se refiere el artículo 2.3 del anexo al Reglamento de Planeamiento de la Ley del Suelo, (...)»

En resumen, lo que establece esta disposición es que los planes parciales de las zonas turísticas se considerarán como planes parciales de usos terciarios. Según el artículo 2.3 del anexo al Reglamento de Planeamiento de la Ley del Suelo, estos planes se distinguen porque desarrollan suelos destinados a usos terciarios. Pueden darse dos situaciones: que los planes parciales prevean solamente usos terciarios, o que prevean usos residenciales incluidos entre los terciarios. En ambos casos, se reservan dotaciones para espacios libres, para servicios de interés público y social, para aparcamientos y para itinerarios peatonales, que en el caso de uso residencial-terciario se completará con centros docentes. Pero lo que a nosotros nos interesa aquí es que a los planes parciales considerados de usos terciarios se les aplican unos módulos mínimos de reserva para dotaciones, que son diferentes de los módulos mínimos destinados a usos residenciales. Estos vienen establecidos en el artículo 12 y en el cuadro correspondiente del mismo anexo al Reglamento de Planeamiento. Aclarado esto, examinaremos el contenido de la disposición transitoria que comentamos.

Por una parte, la disposición transitoria novena, apartado b), establece que los *planes parciales que no estén aprobados definitivamente* deberán tramitar la modificación o revisión de los mismos para adaptarse al contenido normativo y a las determinaciones vinculantes de ordenación del Plan insular.

La primera cuestión que se plantea es saber si durante el periodo transitorio estos planes parciales que se están tramitando y que no

cuentan con aprobación definitiva deberán adoptar la forma de planes parciales de usos terciarios. Según mi parecer, si se trata de un plan parcial que se está desarrollando en una zona turística litoral delimitada por el Plan, deberá revisarse y convertirse en un plan parcial de desarrollo de suelos destinados a usos terciarios, el cual también deberá adoptar las nuevas densidades y tipologías de alojamientos establecidas por el Plan insular.

A) Problemática indemnizatoria

Otra cuestión es averiguar si esta alteración del planeamiento es objeto de indemnización. La única diferencia en relación con el caso anterior, es que esta vez el plan parcial cuenta con la aprobación inicial, pero no con la aprobación definitiva, por lo que todavía no se ha adquirido la primera facultad urbanística (el derecho a urbanizar), y, en consecuencia, tampoco puede haberse adquirido la segunda facultad (el derecho al aprovechamiento urbanístico). Así es que aquí también sólo es aplicable el art. 241 del TRLS, que fija la cláusula residual de indemnización. Por ejemplo, serían indemnizables los gastos relativos a la tramitación de un plan parcial no establecido para el desarrollo de suelo destinado a usos terciarios, ya que con la nueva determinación del PIO se obliga a que se consideren los planes parciales de suelos incluidos en zona turística litoral como planes parciales de uso terciario. Luego, esos gastos devendrían inútiles debido a la obligación de modificar los planes parciales para convertirlos en planes parciales de usos terciarios, en los que deberá incluirse las nuevas determinaciones de densidad y de categorización de alojamiento turístico.

B) Suspensión del otorgamiento de licencias

Por otra parte, esta misma disposición transitoria novena, en su apartado b), *in fine*, establece una suspensión del otorgamiento de licencias, pues dispone que las mismas no se podrán otorgar hasta tanto no esté aprobada definitivamente la modificación o revisión del plan parcial para su adaptación al Plan insular. Esta suspensión es muy importante porque implica que las licencias que se otorguen a partir de la entrada en vigor del Plan, incluso las que se otorguen en el periodo transitorio, ya deberán adecuarse a las nuevas determinaciones del Plan (incorporación de nuevas densidades y nuevas categorías de alojamientos), pues sólo podrán otorgarse cuando se haya modificado o revisado definitivamente el plan parcial, ya convertido en un plan parcial de usos terciarios.

3.- Suelos con plan parcial definitivamente aprobado y urbanización terminada

Este caso es diferente a los anteriores, pues el *plan parcial ya cuenta con la aprobación definitiva y la urbanización ya está totalmente ejecutada*. La disposición transitoria novena, apartado c), establece lo siguiente:

«Los planes parciales que cuenten con aprobación definitiva y urbanización terminada deberán adaptarse a las determinaciones vinculantes del Plan insular mediante la modificación o revisión de sus contenidos especialmente en lo que se refiere por densidades y tipologías de alojamientos turísticos (...)».

En efecto, se dispone que los planes parciales aprobados definitivamente deberán adaptarse a las determinaciones vinculantes del Plan, especialmente en lo que se refiere a densidades y tipologías de alojamientos turísticos. Evidentemente estos planes parciales, que ya están aprobados definitivamente, no pueden modificarse para convertirse en planes parciales de desarrollo de suelos destinados a usos terciarios, puesto que con su aprobación definitiva ya se ha adquirido el derecho a urbanizar y, en concreto, en este caso, la urbanización ya está terminada. Sin embargo, a lo que obliga esta disposición transitoria es a que los planes parciales establezcan las densidades y tipologías de alojamiento turístico que fija el Plan insular.

Aquí también hay una alteración del planeamiento, por lo que es una situación que también puede ser objeto de indemnización. Para que sea indemnizable en virtud del artículo 237 del TRLS es necesario que el propietario haya adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, consistente en la efectiva atribución al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada o de su equivalente económico. Este derecho se adquiere por el cumplimiento en plazo de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización.

Antes de averiguar si la disposición transitoria novena, apartado c), puede dar lugar a la indemnización establecida en el artículo 237 del TRLS analizaremos primero qué se entiende por aprovechamiento urbanístico en general, y, después, desmenuzaremos los tres conceptos de aprovechamiento que utiliza el artículo 237 del TRLS.

A) Concepto de aprovechamiento urbanístico

Como dice MERELO (5), el concepto de aprovechamiento urbanístico, sin ninguna calificación, se caracteriza por tres elementos definitivos: uso, intensidad de uso y tipología edificatoria.

Respecto al uso, no existe una definición legal de este término, y sólo se puede apreciar una cierta correspondencia entre «zona» y «uso» en el TRLS, si bien una misma zonificación o calificación puede admitir diversos usos.

La intensidad de uso o edificabilidad es un elemento que plantea la cuestión de su expresión y cuantificación. El artículo 96.1 del TRLS impone la expresión de la misma en metros cuadrados construibles. Para su cuantificación puede utilizarse la fórmula de los índices de edificabilidad (metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo) o establecerse en términos absolutos para el ámbito territorial de que se trate (fijación directa de la superficie construible total asignada a dicho ámbito).

La tipología edificatoria carece igualmente de definición legal, pero parece claro que remite a la forma en que la edificación se ha de materializar por exigencia de la ordenación urbanística (manzana cerrada, bloque abierto, etc.). Es el propio planeamiento el que establece y define las distintas tipologías edificatorias, no existiendo ninguna relación cerrada de ellas.

Por tanto, según MERELO, el aprovechamiento urbanístico, sin ningún otro calificativo, es la superficie construible, expresada en metros cuadrados, de un determinado uso bajo una concreta tipología edificatoria.

En la opinión de LASO MARTÍNEZ y LASO BAEZA (6) el concepto de aprovechamiento urbanístico debe entenderse como un «concepto de síntesis en el que confluyen diversos factores». Estos autores describen cuáles son los factores integrantes del aprovechamiento urbanístico. Se concretan en los siguientes: el índice de edificabilidad, los usos permitidos, la densidad de población, los costes de urbanización, las dificultades de gestión y, por último, la renta de situación. A continuación, pasaremos a describir brevemente el análisis que sobre dichos factores realizan los citados autores.

(5) J.M. MERELO, *Régimen Jurídico...*, cit., p. 575 y ss.

(6) J.L. LASO MARTÍNEZ y J.L. LASO BAEZA, *El aprovechamiento urbanístico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 21.

a) Índice de edificabilidad

En primer lugar, consideran que el índice de edificabilidad es distinto en unas zonas y en otras, y que esta diferencia «marca uno de los más claros factores de heterogeneidad entre dos suelos, aunque es más fácil también de remediar». Añaden que «no podrá valer igual un suelo que otro si la edificabilidad es diferente aunque la mensurabilidad de los metros cuadrados edificables, si fueran estos solos los decisivos, fuera remediada». Por otra parte, PORTO REY (7) dice que «para objetivar la intensidad de uso o edificabilidad de un terreno, el TRLS (art. 96.2) emplea el coeficiente o índice de edificabilidad, que indica el número de metros cuadrados edificables por unidad de superficie de suelo de ese terreno cualquiera que sea el uso o usos y tipologías que se consideren». Pero, además, considera que para objetivar la intensidad de uso, «el planeamiento suele también emplear simultáneamente la densidad de viviendas edificables por hectárea de suelo si el uso es residencial o puestos de trabajo por hectárea de suelo si el uso es industrial». De todo ello, podemos deducir dos cosas: en primer lugar, que aunque la mensurabilidad en metros cuadrados edificables sea la misma (sea remediada, según LASO MARTÍNEZ), el valor del suelo será distinto si la edificabilidad es diferente; en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, podemos decir que la edificabilidad es diferente porque para objetivarla no sólo se considera el índice de edificabilidad (metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo), sino que también se considera la densidad de viviendas por hectárea si el uso es residencial o de puestos de trabajo por hectárea si el uso es industrial. Aquí podríamos añadir, y en su momento considerar para objetivar la edificabilidad, la densidad para zonas turísticas medida en superficie mínima necesaria por plaza turística, si el uso fuese turístico (por ejemplo, los 70 m² por plaza para hoteles dado por el Plan insular).

b) Usos permitidos

En relación con este factor, LASO MARTÍNEZ dice que «la realidad social viene marcada por la existencia de unos usos vinculantes nacidos directamente del planeamiento» y que «la atribución de estos usos diferenciados provoca también una pluralidad de valores porque, en función

(7) E. PORTO REY, *Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos edificatorios susceptibles de apropiación por los propietarios del suelo*, RDU, n.º 130, 1992, p. 88.

de la demanda, ésta puede hacer preferible el uso terciario al residencial o al industrial, o viceversa» (8).

c) Densidad de población

Los autores citados definen la densidad de población como el equivalente al número de habitantes previsibles en función de las unidades de edificación que el planeamiento permite. Por ello consideran que es un factor de diferenciación de aprovechamientos, porque según la densidad sea más alta o más baja se obtendrá un ámbito más o menos extenso de eventuales compradores, aumentando o disminuyendo el valor de cada unidad de edificación.

d) Los costes de urbanización

Se trata de un factor que no dimana directamente del planeamiento, sino que influye directamente en el contenido económico del aprovechamiento, ya que no procede del Plan sino de la realidad física a transformar. Según los autores citados, «es indudable que, tratándose de sectores de suelo urbanizable e incluso en el suelo urbano, si las previsiones del planeamiento son ambiciosas o la realidad física del terreno compleja, hayan de ejecutarse obras costosas de urbanización que requieran mayores desembolsos reduciendo el beneficio aunque las determinaciones del planeamiento sean semejantes a las de otros sectores». En otras palabras, en el caso turístico, no cuesta lo mismo urbanizar y edificar una zona de alta calidad paisajística que una zona de calidad media, aunque la superficie edificable sea la misma.

e) Las dificultades de gestión

Este es un factor que también condiciona el aprovechamiento urbanístico. Como apunta LASO MARTÍNEZ, puede deberse, por una parte, a la concurrencia de un dato social, como el mayor número de propietarios (no es lo mismo gestionar una Junta de Compensación con cinco propietarios, que con doscientos); y, por otra parte, a la existencia de edificaciones, instalaciones o derechos que al tener que ser demolidos o por extinguirse han de indemnizarse. Por ejemplo, podría ser antieconómica la actuación consistente en demoler una factoría, con una cifra de

(8) Op. cit., p. 21.

negocios importante y muchos empleados, ya que difícilmente sería asumible por los propietarios del suelo. Estamos ante elementos que «distorsionan el valor del aprovechamiento urbanístico y que dificultan su homogeneización e incluso la valoración aislada de un terreno frente a la falsa imagen de que el aprovechamiento físico permitido es el que determina decisivamente su valor económico» (9).

f) La renta de situación

Según la opinión de los autores mencionados, «es indiscutible que un factor determinante del valor del suelo es el de su situación. Si la ciudad ofrece en la realidad una diversidad de centros de interés económico, comercial o de emplazamiento resultará congruente con ello que el suelo correspondiente a cada centro tendrá un valor diferente en función de la rentabilidad económica que se obtenga por las edificaciones, actividades e instalaciones que se emplacen con ellos» (10). Es decir, cada suelo tiene un valor diferente en función de la rentabilidad económica que se pueda obtener del mismo, rentabilidad que varía según el tipo de actividades o de edificaciones que se vayan a emplazar y según la situación del suelo. Por ejemplo, la previsión de una urbanización con gran cantidad de plazas turísticas no es igual de rentable económicamente en cualquier sitio, sino que dependiendo de su localización se obtendrá más o menos rentabilidad (es más rentable localizar un hotel de 200 plazas turísticas de gran calidad en una zona turística litoral todavía poco urbanizada que en una zona de gran masificación turística).

B) Breve estudio del artículo 237 del TRLS

El artículo 237 del TRLS dispone lo siguiente:

«La modificación o revisión de los planes sólo conferirá derechos indemnizatorios si los aprovechamientos susceptibles de apropiación derivados del nuevo planeamiento fueran inferiores a los resultantes del anterior, siempre que estos hubieran sido ya patrimonializados y no pudieran materializarse (...).»

En opinión de MERELO, son tres los conceptos que se utilizan en el artículo 237 del TRLS: aprovechamiento patrimonializado con base en el planeamiento anterior, aprovechamiento susceptible de apropiación

(9) Op. cit., p. 22.

(10) Op. cit., p. 22.

según el nuevo planeamiento e imposibilidad de materialización (total o parcial) de aquél.

a) Respecto al aprovechamiento patrimonializado en ejecución del plan anterior (objeto de la modificación o revisión) ha de decirse que, en cualquier caso, la adquisición o patrimonialización del derecho al aprovechamiento urbanístico se produce por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización (art. 26 TRLS). Sin este requisito no puede considerarse nunca plenamente patrimonializado, a los efectos indemnizatorios que aquí nos interesan, el aprovechamiento urbanístico. En resumen, se entiende por aprovechamiento patrimonializado el aprovechamiento urbanístico que, previo cumplimiento de los tres deberes, queda incorporado al titular del terreno.

b) En relación con el aprovechamiento susceptible de apropiación según el nuevo planeamiento podemos decir que también se denomina patrimonializable. Este se define como la superficie construible del uso y tipología edificatoria característicos del área de reparto que puede llegar a adquirir su titular, una vez cumplidos los deberes urbanísticos establecidos por la Ley condicionantes de dicha adquisición.

c) Respecto a la imposibilidad de materialización, sólo puede obedecer a la incompatibilidad o disconformidad del aprovechamiento ya patrimonializado con el real del terreno en cuestión según la nueva ordenación; es decir, con el uso, intensidad o tipología que el plan modificado le atribuye. Esta incompatibilidad o disconformidad puede ser total o parcial. Este concepto está plenamente relacionado con el de aprovechamiento materializable, que no es más que el aprovechamiento ya patrimonializado (eventualmente puede estar en situación de patrimonializable) que por disponerse de la preceptiva licencia de edificación puede (debe) ser edificado o materializado.

Pues bien, será el aprovechamiento ya patrimonializado que no pueda materializarse por impedirlo la nueva ordenación urbanística el concepto indemnizable. Dicho en otras palabras, el aprovechamiento indemnizable está constituido por el aprovechamiento ya patrimonializado con arreglo a un plan anterior, que, siendo superior al aprovechamiento patrimonializable según el nuevo plan, no puede materializarse por impedirlo la ordenación contenida en éste. Vemos como, en rigor, el aprovechamiento indemnizable no es el ya patrimonializado al amparo del anterior planeamiento que exceda del patrimonializable según el nuevo, sino la parte de dicho exceso que no pueda materializarse sobre la propia parcela por impedirlo la nueva ordenación. Así, suponiendo que el aprovechamiento ya patrimonializado al amparo del primitivo plan fuera de 100 m² construibles, el patrimonializable según el nuevo plan 50 m² construibles y el real de la parcela, según este nuevo planeamiento, 75

m² construibles (referidos todos ellos a un mismo uso y tipología edificatoria), es claro que el aprovechamiento indemnizable estaría constituido por los 25 m² construibles de imposible materialización por impedirlo «objetivamente» la nueva ordenación urbanística.

C) Problemática indemnizatoria

Una vez aclarado lo expuesto, pasaremos a analizar concretamente si la disposición transitoria novena, apartado c), del PIO puede dar lugar a la indemnización establecida en el artículo 237 del TRLS. Recordemos que esta disposición transitoria establece que los planes parciales aprobados definitivamente y con la urbanización terminada deberán adaptarse a las determinaciones vinculantes del Plan insular, especialmente en lo que se refiere a densidades y tipologías de alojamientos turísticos. La cuestión más importante es averiguar si la incorporación de las nuevas densidades y tipologías de alojamientos turísticos en los nuevos planes parciales afecta de alguna manera el aprovechamiento urbanístico que se había patrimonializado con los antiguos planes parciales. Como sabemos, el aprovechamiento urbanístico se patrimonializa con el cumplimiento de los tres deberes básicos (cesión, equidistribución y urbanización) y, en este caso, teniendo en cuenta que la disposición transitoria establece que la urbanización ya está terminada, consideramos que ya se han cumplido también los dos restantes deberes: el de cesión de terrenos dotacionales públicos y lucrativos a la Administración, y el de equidistribución. Es decir, ya se ha resuelto la incidencia del planeamiento sobre el conjunto de las propiedades afectadas, y ya se ha realizado la ejecución material del planeamiento, consistente en la urbanización de la totalidad de la unidad de ejecución.

Volviendo a la cuestión principal, la de averiguar si la incorporación de las nuevas densidades y tipologías de alojamientos turísticos en los nuevos planes parciales reduce el aprovechamiento urbanístico que se había patrimonializado con los antiguos planes parciales, podemos decir que es una cuestión de difícil solución. Aquí entran en juego dos conceptos: el de aprovechamiento urbanístico y el de densidad. Con un ejemplo intentaremos explicar la situación.

Imaginemos que, como dice la disposición transitoria, el plan parcial ya está aprobado definitivamente y la urbanización ya está terminada. En consecuencia, el titular de una parcela ya tiene un aprovechamiento urbanístico patrimonializado, que, por ejemplo, consiste en que dispone de 20.000 m² de suelo construible de uso turístico. Posteriormente, con la entrada en vigor del Plan insular se establece la imposi-

ción de adaptar al mismo los planes parciales aprobados definitivamente con urbanización terminada.

Como sabemos, el Plan insular establece unas nuevas densidades para zonas turísticas litorales que tienen el carácter de mínimos, y cuyos valores se fijan en metros cuadrados de suelo por plaza. Por ejemplo, se establece que para los hoteles de la costa sur el valor de la densidad neta será de 70 m² de suelo por plaza. Así es que dada esta situación, la cuestión está en averiguar cómo afecta la incorporación de esta nueva densidad introducida por el Plan en el plan parcial aprobado definitivamente y ejecutado. En efecto, siguiendo con el ejemplo, el titular de la parcela tiene un aprovechamiento patrimonializado de 20.000 m² construibles de uso turístico, que puede que se vea afectado por la incorporación de estas nuevas densidades. La pregunta que nos debemos hacer es la siguiente: con la incorporación de esta nueva densidad, ¿el titular podrá materializar o no el aprovechamiento que había patrimonializado de acuerdo con el primer plan parcial, es decir los 20.000 m² de suelo construible de uso turístico? De la respuesta que se obtenga podrá deducirse si este cambio de planeamiento (es decir, la incorporación de nuevas densidades en estos planes parciales aprobados definitivamente) es objeto de la indemnización que establece el artículo 237 del TRLS. Pasemos a analizar las posibles respuestas.

Como dice MERELO, el concepto de aprovechamiento urbanístico se integra por tres elementos: uso, intensidad de uso o edificabilidad y tipología edificatoria. Si volvemos al ejemplo anterior, recordaremos que la cuestión que se planteaba era si el titular podía materializar sus 20.000 m² construibles de uso turístico con la incorporación de la nueva densidad de 70 m² por plaza. Estas densidades tienen como finalidad la de limitar el número de plazas hoteleras, ya que prevén una superficie de suelo mínima por cada plaza, y esto implica que con la aplicación de estos valores de densidad, con la misma superficie de parcela el titular deberá disminuir el número de plazas. Dicho en pocas palabras, la aplicación de este valor de densidad sobre la misma superficie supone una disminución de plazas hoteleras, en definitiva, menos densidad turística.

Aclarado esto, lo que nos interesa es saber si la aplicación de esta densidad reduce el aprovechamiento patrimonializado de 20.000 m² construibles de uso turístico. A primera vista, es evidente que la aplicación de esta densidad supondrá una disminución de las plazas hoteleras que tenía previstas, pues se establecen unos valores de densidad más altos, por lo que se necesitará más superficie de suelo por cada plaza. Ahora bien, la siguiente pregunta que nos debemos hacer es si esta disminución de plazas hoteleras significa reducción del aprovechamiento

urbanístico patrimonializado. Lo que sí parece obvio es que esta disminución de plazas hoteleras supone un detrimento de la previsión que ya había patrimonializado el titular, pues había previsto que podía construir x plazas hoteleras sobre 20.000 m² construibles de uso turístico.

Por otra parte, es claro también que aunque se aplique la nueva densidad, el titular seguirá pudiendo construir los 20.000 m², solo que con menos plazas hoteleras. Luego, lo que debemos averiguar es si este decremento de plazas produce una reducción del aprovechamiento patrimonializado, y, por lo tanto, es indemnizable.

Como ya hemos dicho, los tres elementos que integran el aprovechamiento urbanístico son: uso, intensidad del uso o edificabilidad y tipología edificatoria. La intensidad de uso o edificabilidad expresa el mayor o menor aprovechamiento del uso, y para su cuantificación puede utilizarse la fórmula de los índices de edificabilidad (metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo) o establecerse en términos absolutos para el ámbito territorial de que se trate (fijación directa de la superficie construible total asignada a dicho ámbito). En relación con esto, MERELO (11) señala que «una disminución de la intensidad del uso o edificabilidad no tiene porqué implicar necesariamente una reducción del aprovechamiento urbanístico, si los nuevos usos y tipología edificatoria fueran más 'valiosos' y compensaran aquella disminución». De ahí puede deducirse que, dado que el concepto de aprovechamiento urbanístico está integrado por esos tres elementos, la disminución de aprovechamiento puede afectar a uno o varios de estos elementos separada o conjuntamente, es decir, que la disminución puede ser cuantitativa (edificabilidad, en nuestro ejemplo, inferior a 20.000 m² construibles) y cualitativa (uso y tipología, en nuestro ejemplo, mismo uso turístico y nueva tipología edificatoria de más calidad). En consecuencia, para que realmente proceda la indemnización, los nuevos aprovechamientos deben ser «menos valiosos» en conjunto que los antiguos. Por lo que el *quid* de la cuestión está en saber qué significa aprovechamientos «menos valiosos».

En relación directa con este extremo, cabe citar lo que exponen LASO MARTÍNEZ y LASO BAEZA (12). Según su punto de vista, «la procedencia de la indemnización dependerá de que comparado el aprovechamiento permitido por la ordenación alterada (en nuestro ejemplo, 20.000 m² construibles de uso turístico) y el resultante de la nueva, éste sea inferior a aquél, lo cual a su vez plantea el problema sobre el alcance que cabe atribuir al término aprovechamiento para que su altera-

(11) J.M. MERELO, *Régimen Jurídico...*, cit., p. 577.

(12) J.L. LASO MARTÍNEZ y J.L. LASO BAEZA, *El aprovechamiento...*, cit., p. 334.

ción pueda generar derechos indemnizatorios. Entendido como concepto de síntesis en el que confluyen diversos factores, quiere decirse que la modificación de cualquiera de ellos puede implicar su reducción. *No por mantenerse los metros cuadrados edificables cabe rechazar una disminución del aprovechamiento cuando la alteración en cuestión está acompañada de un cambio de uso con un inferior valor económico».*

D) Conclusiones indemnizatorias

A continuación, vamos a intentar dar una serie de conclusiones en relación con la problemática indemnizatoria que plantea la incorporación de la nueva densidad del Plan insular en los planes parciales aprobados definitivamente y con urbanización terminada por haberse adquirido el aprovechamiento urbanístico.

1. No hay una disminución cuantitativa referida solamente a la mensurabilidad de la edificabilidad, pues la obligada incorporación de la nueva densidad no afecta a la superficie edificable que existía en el plan parcial aprobado anterior: se mantiene la edificabilidad desde el punto de vista cuantitativo (en el ejemplo que pusimos, se mantienen los 20.000 m² construibles de uso turístico).

2. Sin embargo, esta edificabilidad cuantitativa, que se mantiene, está destinada a una población menor, pues la incorporación de la densidad supone un aumento de la superficie necesaria por plaza (por ejemplo, en el caso de hoteles de la costa sur, se fija un valor de densidad neta de 70 m² por plaza). El resultado será que a menos población turística le corresponderá la misma superficie edificable.

3. Lo que sí puede haber es una disminución cualitativa de la edificabilidad. Con la incorporación de la nueva densidad al Plan es evidente que no afecta al uso turístico, pues se sigue manteniendo, pero se exigen nuevos parámetros edificatorios, medidos en superficie necesaria por plaza (por ejemplo 70 m² por plaza), de más calidad. Es decir, con su incorporación pasamos de un nivel turístico que podríamos llamar «medio» a un nivel turístico «alto» o «de lujo». En mi opinión, este cambio puede producir una pérdida de rentabilidad para los promotores, puesto que habrían patrimonializado un aprovechamiento que llevaba consigo una rentabilidad que, con el cambio de planeamiento, no podrán materializar. Ahora bien, no tiene porqué producirse en todos los casos la disminución de rentabilidad, pues depende mucho de la zona dónde se pretenda ubicar la urbanización turística. Por ejemplo, es posible que con la incorporación de estas nuevas densidades se aumente la rentabilidad, si por ejemplo se establece la implantación turística en una zona espaciosa de gran calidad paisajística. Por el contrario, si estos

nuevos parámetros se establecen para zonas masificadas de clase turística media, su aplicación puede dar lugar a una disminución de la rentabilidad prevista y, en este caso, sí podría dar lugar a indemnización. En pocas palabras, en cada caso habrá de comprobarse si el nuevo aprovechamiento es más o menos «valioso», lo que supone su comprobación conjunta tanto cuantitativa como cualitativa en términos de valor económico o de rentabilidad.

E) Otorgamiento de licencias

Por otra parte, la disposición transitoria novena, apartado c), *in fine*, también establece que sólo se podrán conceder licencias en aquellos casos en los que se cumplan los condicionantes de densidad y categorización de productos establecidos por el Plan. Este precepto es muy importante porque implica que las licencias que se otorguen a partir de la entrada en vigor del Plan insular, incluso las que se otorguen en el periodo transitorio, ya deberán adecuarse a las nuevas determinaciones del Plan, pues sólo podrán otorgarse cuando cumplan las nuevas densidades y tipologías edificatorias establecidas por el mismo.

4.- Suelos urbanos

Y, ya para acabar, en relación con la situación transitoria de los suelos urbanos, cabe decir brevemente que la disposición transitoria novena, apartado d), establece que en caso de suelos consolidados, hasta que el plan general calcule la densidad límite para este tipo de suelo, sólo se podrá construir equipamiento complementario en parcela exclusiva. Está claro que con esta disposición transitoria lo que se pretende es que, hasta que se produzca la circunstancia prevista, no se edifiquen alojamientos turísticos con los antiguos valores de densidad, y para ello obliga a la construcción de equipamiento complementario en esas parcelas aisladas del suelo urbano.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- A. DOMÍNGUEZ VILA, *Ordenación del territorio y urbanismo* (manuscrito no publicado), p. 12 y ss.
- J. L. LASO MARTÍNEZ y J.L. LASO BAEZA, *El aprovechamiento urbanístico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 21
- J. M. MERELO ABELA, *Régimen Jurídico del Suelo y Gestión Urbanística*, Ed. Praxis, S.A., 1995.

— E. PORTO REY, *Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos edificatorios susceptibles de apropiación por los propietarios del suelo*, RDU n.º 130, 1992, p. 88.