

**TIP**

Techo Industrial  
Protegido



Coordinadora Española  
de Polígonos Empresariales

Techo Industrial  
Protegido

Promoción de  
micronaves para  
autónomos  
y micropymes



**Promoción de  
micronaves para  
autónomos  
y micropymes**

**EQUIPO:**

*Dirección y Coordinación:*

Fernando Mora Bongera

*Consultoría Técnica:*

José Pis Fernández y Mario Carrera Oviedo (DOLMEN ARQUITECTURA Y URBANISMO)

*Consultoría económico-financiera:*

Manuel Monterrey Meana y Tamara Rodríguez Fernández (CONSOLIDA ÁREAS EMPRESARIALES)

*Consultoría Jurídica:*

Manuel Rodríguez Alonso (NORABOGADOS)

*Producción:*

Impact 5

Dep. Legal: 1130/2011

Promoción de  
micronaves para  
autónomos  
y micropymes



	<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>I</b>	<b>La promoción de techo industrial por las Administraciones Públicas. Situación actual</b>	<b>13</b>
	1. Políticas actuales	
	2. La colaboración público-privada	
<b>II</b>	<b>Techo Industrial Protegido (TIP)</b>	<b>19</b>
	1. Concepto	
	2. Caracterización	
<b>III</b>	<b>Modelos técnicos</b>	<b>25</b>
	1. Edificación: consideraciones técnicas	
	a.- Introducción	
	b.- Soluciones constructivas	
	c.- Edificación: otras condiciones	
	2. Adecuación del planeamiento urbanístico	
<b>IV</b>	<b>Valoraciones</b>	<b>37</b>
<b>V</b>	<b>Modelos de intervención y medidas de fomento</b>	<b>43</b>
	1. Introducción	
	2. Modelos de intervención	
	3. Medidas de fomento	
	a.- Medidas de carácter patrimonial	
	b.- Medidas de carácter fiscal	
	c.- Medidas de carácter urbanístico	
	d.- Medidas de garantía de demanda	
	e.- Medidas de apoyo a la implantación empresarial	
	4. Medidas jurídicas	
<b>VI</b>	<b>El programa de Techo Industrial Protegido y la colaboración público-privada</b>	<b>61</b>
	1. Introducción	
	2. Supuestos de análisis	
	3. Consolidación de inversiones	
	4. Ventajas de la colaboración público-privada respecto a la promoción pública	
<b>VII</b>	<b>Modelos de actuación</b>	<b>79</b>
	1. Introducción	
	2. Fomento de iniciativas privadas sobre suelo privado para la promoción de techo industrial	
	a.- Suelo de propiedad privada y procedencia privada	
	b.- Suelo de propiedad privada y procedencia pública	
	c.- Actuaciones para realización de techo industrial dotacional	
	3. Actuaciones privadas sobre suelo público	
	a.- Actuaciones privadas sobre suelo patrimonial de la Administración	
	b.- Actuaciones sobre suelo de dominio público	
<b>VIII</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>101</b>







## Introducción

La actual situación de crisis económica supone una real paralización de la creación y desarrollo de actividades empresariales en todos los ámbitos y, especialmente, en el de los empresarios autónomos y las micropymes.

Por otro lado, y con el fin de revertir la situación, cada día resulta más evidente que la intervención directa con recursos públicos, además de ser insuficiente, en determinados ámbitos resulta ineficiente. De ahí que la posibilidad de atraer capital privado para la generación de iniciativas de interés público sea una opción de especial atractivo, siempre y cuando se mantenga el equilibrio entre interés público y rentabilidad y que se maximice el valor de las inversiones mediante la distribución de papeles entre los actores (públicos y privados) en función de sus capacidades y eficiencia.

Paralelamente, el sector de la construcción está siendo el más afectado por la situación, de tal forma que es preciso desarrollar actuaciones que supongan una posibilidad real de potenciación de oportunidades de negocio distintas a las que demandaba la promoción de viviendas.

Estas circunstancias inciden además de forma especialmente virulenta en las zonas rurales o económicamente desfavorecidas, que ven agravada su situación de despo-lación y/o atraso económico.

Por ello, resulta oportuno generar proyectos que impliquen a la iniciativa privada para servir a tres objetivos simultáneamente:

1º Ofrecimiento de techo industrial en venta y/o alquiler a emprendedores, nuevas empresas o empresas ya existentes en los casos específicos que se establezcan (descongestión, mejora urbana...), en condiciones económicas ventajosas e incorporando medidas de apoyo al autónomo y a la micropyme.

2º Creación de nuevas oportunidades para las empresas vinculadas a la construcción, apostando por la dinamización de la edificación industrial como alternativa a la residencial.

3º Generar instrumentos e iniciativas que sean idóneos para su utilización en zonas económicamente desfavorecidas.

El presente estudio pretende incorporar al catálogo de actuaciones públicas fórmulas de colaboración público-privada para la generación de techo industrial. No se trata de configurar fórmulas sustitutivas de las que hasta el momento ha venido ensayando la iniciativa pública, ya que siguen siendo necesarias, sino de poner sobre la mesa la posibilidad de explorar vías complementarias que las refuercen, de tal forma que, con la incorporación de la iniciativa privada, se pueda impulsar la generación de una oferta de techo industrial en condiciones protegidas. De esta manera, la oferta de techo industrial para autónomos y micropymes podrá ser suficiente para incidir realmente en el precio de este producto con el fin de potenciar la competitividad y viabilidad de las iniciativas empresariales de esas características.







## Capítulo I

La promoción de techo  
industrial por las  
Administraciones Públicas

Situación actual

# 1. Políticas actuales

A día de hoy, existen iniciativas de Administraciones Públicas autonómicas y entidades locales (Diputaciones y Ayuntamientos) que tienen como finalidad la promoción de techo industrial para autónomos y micropymes a precios inferiores a los de mercado.

Tales actuaciones tienen dos objetivos fundamentales:

- 1º La descongestión de los cascos urbanos, propiciando el traslado de industrias y actividades situados en ellos, que dificultan el desarrollo adecuado del suelo urbano residencial o terciario, para su implantación en áreas empresariales.
- 2º El fomento de la creación y desarrollo de actividades empresariales, incidiendo en el precio del suelo y el techo industrial.

Sin ánimo exhaustivo, procedemos a exponer algunas de las actuaciones públicas existentes que muestran características próximas a las abordadas en el presente estudio:

*La Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) ofrece un programa específico para facilitar la implantación de empresas en espacios productivos: el Programa de Fomento de Naves Industriales. Los incentivos del Programa se financian con las dotaciones previstas en los programas presupuestarios de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia y la Subvención Global Innovación-Tecnología-Empresa de Andalucía 2007-2013, cofinanciada por FEDER. Este Programa apoya proyectos de instalación y traslado de empresas a naves industriales, desarrollando para ello un programa de promoción de naves industriales en espacios productivos, teniendo como objetivo general potenciar, en colaboración con los Ayuntamientos que dispongan de suelo industrial desarrollado, la promoción de la construcción conjunta de naves industriales para la creación o traslado de empresas, ubicación de proyectos promovidos por jóvenes empresarios y/o empresarias, empresas de excelencia empresarial a través de la innovación, o de sectores productivos específicos estratégicos. Se facilita, mediante una actuación conjunta con los Ayuntamientos andaluces, el acceso de nuevas empresas a espacios productivos de la región, preferentemente Pymes, así como el traslado de empresas desde otras ubicaciones, especialmente de las implantadas en los cascos urbanos de los pequeños y medianos municipios andaluces, a suelo industrial, posibilitándoles la adquisición de naves industriales a un coste razonable y asumible. Para ello, este Programa fija las*

*características y precio de las construcciones para garantizar su calidad y servicios (entre 400 €/m<sup>2</sup> y 500 €/m<sup>2</sup>), así como su adecuación en tamaño y competitividad en costes, ofreciendo además incentivos a la inversión para las empresas que se instalen en estos espacios empresariales industriales cualificados, sirviendo así de estímulo para la consolidación del espacio productivo generado. Para la construcción de estas naves, los Ayuntamientos pondrán a disposición de los promotores suelo de sus espacios industriales y parques empresariales.*

*La Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER) gestiona un Programa de incentivos a la promoción de emplazamientos empresariales de ámbito local de especial interés, dado que en el mismo, además de las iniciativas estrictamente públicas, se comprenden como subvencionables actuaciones privadas de promoción de techo industrial en las que se limita el precio final del producto resultante.*

*Un caso paradigmático de colaboración público-privada son las operaciones de generación de suelo industrial con precios limitados, mediante la creación de entes instrumentales en los que participa la iniciativa privada, como el caso del Área de Marina y Medio Cudeyo en Cantabria, bajo la dirección de las sociedades mercantiles regionales SICAN y CEP CANTABRIA.*

*Por su carácter específico e innovador, destaca la reciente iniciativa de promoción de naves en régimen de cooperativa en terrenos del Consorcio de la Zona Franca de Cádiz en el Polígono de Tahivilla.*

Ciertamente, la actividad pública en el ámbito de la creación de techo industrial a precios tasados es importante y variada. Sin embargo, el grueso de las actuaciones se refiere a iniciativas de carácter exclusivamente, o predominantemente, público – las resaltadas son las que en mayor o menor medida incluyen actuaciones de matiz público-privado – y ninguna de ellas incorpora como elemento central la colaboración público-privada, explotando de forma exhaustiva y sistemática las posibilidades en este ámbito.

Por ello, entendemos que se desaprovecha un ámbito con potencial importante para lograr una oferta de techo industrial que, por su volumen, sea capaz de tener incidencia real en el mercado inmobiliario. Además, los recursos públicos aplicados a este tipo de políticas son realmente importantes sin que, a nuestro juicio, los efectos de su aplicación alcancen las potencialidades que los mismos representarían incorporando a la iniciativa privada.

## 2. La colaboración público-privada

El presente trabajo se diferencia de las iniciativas públicas existentes en que pretende incorporar a las políticas públicas de promoción de techo industrial las fórmulas de colaboración público-privada.

La colaboración público-privada se ha venido desarrollando en nuestro país en el ámbito de las grandes infraestructuras (autopistas, hospitales, prisiones...) y también en actuaciones relacionadas con la promoción urbanística del suelo (agentes urbanizadores, expropiación por concesión...) Incluso existen ejemplos aplicados al ámbito local (mantenimiento de carreteras provinciales, construcción de centros sociales y culturales...). En la actualidad, el ámbito energético se muestra como un sector con amplias potencialidades.

A pesar de ello, lo cierto es que este tipo de actuaciones, por su complejidad y riesgo, no han sido abordadas, con carácter general, para actuaciones de menor entidad, o en el ámbito local, para la realización de infraestructuras, más allá de los tradicionales métodos concesionales.

De ahí que aquí se planteen sus potencialidades en lo que se refiere a la generación de Techo Industrial Protegido, independientemente del carácter o cuantía de la inversión.

No obstante, es preciso aclarar que, cuando nos referimos a fórmulas de colaboración público-privada, lo hacemos a un concepto material y amplio, en el sentido de que entendemos por ese tipo de actuaciones, todas aquellas en las que la Administración puede colaborar con promotores privados para que éstos aborden iniciativas de promoción de techo industrial en condiciones previamente tasadas en cuanto a la calidad y el precio.

Por otro lado, y sin perjuicio de reconocer su indudable interés, de forma consciente se han evitado fórmulas que, por su complejidad, son de difícil plasmación en ámbitos locales reducidos; entre ellas se encuentran las que utilizan la fórmula del contrato administrativo típico de colaboración público-privada o las que se fundamentan en la utilización de sociedades mercantiles para la incorporación de empresas privadas a la promoción.

La exclusión de ese tipo de operación deja, aparentemente, muy reducido el campo de análisis, sin embargo, esa limitación se muestra como meramente teórica



si integramos en el ámbito de la colaboración público-privada todas aquellas actuaciones en las que la Administración fomenta la promoción de techo industrial por promotores privados. De esa forma, en el presente estudio se aborda la mayor parte de las posibilidades que se presentan como factibles en ámbitos locales de pequeña dimensión e impacto.

Ante lo expuesto, podría sostenerse que las actuaciones que se abordan tienen una relevancia escasa y ésta contradice el objetivo planteado de incidencia real en el mercado del techo industrial. Tal contradicción, a nuestro juicio, no se produce, dado que se pretende que la sencillez de las fórmulas que se propongan habilite su puesta en práctica por un número importante de operadores públicos y, específicamente, los comprendidos en la Administración local municipal o provincial.





## Capítulo II

Techo Industrial Protegido  
en colaboración público-  
privada (TIP)

# 1. Concepto

La articulación de una política de fomento de la oferta de micronaves para autónomos y micropymes se ha de fundamentar en la definición y caracterización de lo que entendamos por Techo Industrial Protegido en colaboración público-privada.

A estos efectos, ha de entenderse por Techo Industrial Protegido las micronaves de promoción privada realizadas con base a una política pública de fomento y destinadas a autónomos o micropymes en alquiler, alquiler con opción de compra o venta, a precios sustancialmente inferiores a los de mercado, sin merma de la calidad del producto o de las infraestructuras sobre las que se asienta.

Es esencial entender que el producto que abordamos es un producto de promoción privada, independiente y diferente del techo industrial de promoción pública.

# 2. Caracterización

Las características del techo protegido son las siguientes:

a. **Micronaves:** El techo industrial resultante de la actuación ha de tener una dimensión adecuada para los demandantes a los que va dirigido (autónomos y micropymes), por lo que ha de tener una dimensión entre los 150 m<sup>2</sup> y los 400 m<sup>2</sup>, incluidos anejos situados o no en altillo (oficinas, aseos, aparcamientos...). La concreción de la dimensión que en cada caso habrá de tener se realizará a la vista de cada actuación concreta y de los usos a los que pueda ser destinado, por lo que es importante que la promoción se realice de tal forma que pueda adaptarse a las necesidades de cada mercado y a la finalidad de la concreta actuación.

Por cada nave se deberá contemplar un espacio no edificado de la superficie ocupada por la edificación, con lo que la ocupación no podrá llegar al 100% de la parcela neta.

b. **Dirigido a autónomos y micropymes.** El techo que se realice irá dirigido a autónomos y micropymes y, por tanto, con carácter general se ofrecerá a empresas que tengan menos de 11 trabajadores, un nivel de negocio anual inferior a 2 MM de euros, e igual límite para el volumen de activos del año. En el marco de ese desti-

no, las iniciativas pueden enfocarse a colectivos específicos, determinados por el interés público que fundamente el fomento público.

- c. **Actuaciones de promoción privada generadas con el apoyo de una política pública de fomento.** Ha de tratarse de actuaciones que se enmarquen dentro de políticas públicas de fomento, generales o específicas, con el fin de que la promoción privada realice techo industrial. **Por ello, ha de tratarse, en todo caso, de fomentar promociones privadas de techo industrial.** Los objetivos a los que se dirigen este tipo de programas solo pueden alcanzarse mediante el apoyo de Administraciones Públicas con competencias en el fomento de la actividad económica; estas políticas pueden ser adoptadas, por tanto, en ámbitos municipales, supramunicipales, provinciales o autonómicos. Su objetivo puede ser de carácter general (para cualquier autónomo o micropyme) o focalizarse, total o parcialmente, en colectivos específicos, en función de la actividad de las empresas, sus circunstancias o situación territorial (descongestión urbana, recalificación territorial...). En cualquiera de los casos, es posible priorizar determinadas características de las iniciativas empresariales en función de los intereses públicos que se seleccionen (generación de empleo, carácter innovador de las iniciativas...).

La concurrencia de medidas de fomento público hace necesario tener especialmente en cuenta la normativa sobre ayudas públicas y, especialmente, la necesidad de transparencia y concurrencia de las ayudas y adjudicaciones del techo resultante.

- d. **Las actuaciones objeto de fomento han de ir dirigidas a la generación de techo industrial** con las características contempladas en este apartado. Cumpliendo tal condición, y la correspondiente vinculación a ese fin, el fomento de la promoción puede afectar a las diferentes fases del proceso, desde la clasificación y calificación urbanísticas del suelo, pasando por su obtención y gestión, hasta las operaciones de mera promoción a autopromoción.
- e. Los **beneficiarios** de las medidas de fomento serán empresas promotoras, e incluso autónomos y micropymes que realicen autopromoción.
- f. **El techo generado ha de ser ofrecido en el mercado en alquiler, con o sin opción de compra, o venta;** se incluyen las operaciones asimilables realizadas a partir de una concesión de obra pública, de dominio público o de un derecho de superficie sobre parcela pública o privada. También puede incluirse la autopromoción.

- g. **Los precios de venta o el importe de la renta del techo generado han de ser inferiores a los de mercado sin merma de la calidad del producto.** El precio de mercado se establecerá para cada actuación concreta o para los ámbitos territoriales a los que afecte el programa público de fomento, pudiendo en este caso fijarse módulos base, o de precio medio, y coeficiente correctores dependiendo de las características de cada actuación. Para alcanzar los objetivos que se persiguen, los precios del techo protegido habrán de ser sustancialmente inferiores a los que se estimen como de mercado. Cuando el producto se entregue con oficinas u otros usos en altillo terminado con instalaciones y servicios, el precio se incrementará añadiendo el precio de éstos, que será el del precio de m<sup>2</sup> de techo incrementado en el porcentaje que se establezca. No obstante, habrá casos, y más en la situación económica actual, en los que sea imposible o muy difícil establecer un precio de mercado; en esos supuestos, habrá de procederse al establecimiento de precios mediante sistemas de estimación de costes y limitación del beneficio del promotor.
- h. Se estima también adecuado limitar el precio máximo de repercusión del suelo, fijándolo en un porcentaje del valor del techo incluidos anejos.
- i. El régimen de protección habrá de permanecer durante un periodo mínimo de tiempo, en el que las transacciones sobre el inmueble habrán de respetar las limitaciones que conlleva tal calificación. No obstante, puede resultar de interés establecer plazos y condiciones para la descalificación, siempre y cuando se restituyan total o parcialmente los beneficios obtenidos.

Se podría resumir la anterior exposición a efectos de claridad conceptual de la siguiente forma:

El modelo de promoción de Techo Industrial Protegido (TIP) desarrollado en este documento presenta las siguientes características:

- Promoción privada del TIP pero con el apoyo de la Administración Pública, concretada en distintas formas de colaboración según el caso.
- Comercialización a precios protegidos.
- Plazos de construcción inferiores a los habituales (entre 3 y 6 meses).
- El techo industrial resultante irá dirigido a micropymes y autónomos.
- La dimensión del TIP es reducida (entre 150 y 400 metros cuadrados, sin computar anejos).

- Adaptación de la comercialización a las necesidades de la demanda (alquiler, compra o alquiler con opción a compra). También se contempla la autopromoción.

Los requisitos del techo industrial generado por la promoción privada pueden recogerse esquemáticamente de la siguiente forma:

CONDICIONES INDICATIVAS PARA ACTUACIONES DE PROMOCIÓN DE TECHO INDUSTRIAL PROTEGIDO	
Beneficiarios	Autónomos y micropymes (es posible la autopromoción)
Ámbito del programa	Municipal, provincial o autonómico
Superficie de las naves	Entre 150 y 400 m <sup>2</sup>
Destino	Venta, alquiler o alquiler con opción de compra
Precio de venta	Inferior al de mercado
Precio de venta de anejos en altillo (m <sup>2</sup> )	Máximo: precio de venta del m <sup>2</sup> techo más el porcentaje
Precio del suelo	Establecimiento de un porcentaje máximo sobre precio de venta
Renta	Inferior al de mercado. Se calcula aplicando un porcentaje sobre el precio de venta
Duración del régimen de protección	De 5 a 10 años
Descalificación	Posible a partir del quinto año







## Capítulo III

### Modelos técnicos



# 1. Edificación: consideraciones técnicas

## a. Introducción

El modelo de Techo Industrial Protegido (TIP) desarrollado en este documento no difiere mucho en esencia de las tipologías de techo industrial, de nave industrial, que habitualmente se vienen manejando en el mercado libre inmobiliario de uso industrial. Por otro lado, no podemos dejar de tomar como referencia de comparación inevitable el mercado residencial, en sus dos modalidades de vivienda libre y vivienda sujeta a algún régimen de protección.

El mercado residencial, mucho más maduro y desarrollado en su vertiente de vivienda protegida, nos ofrece multitud de datos y referencias que nos pueden servir de ejemplo, positivo o negativo según el factor a considerar, en el desarrollo de este incipiente producto del Techo Industrial Protegido.

El sector de la vivienda protegida, en sus diferentes modalidades, está sujeto a una legislación sectorial muy estricta, resultado de una larga experiencia. Esta legislación, tanto de carácter autonómico como estatal, regula todos los aspectos de la promoción de vivienda protegida: precios máximos de venta, precios de alquiler, superficies para cada uso, plazos de vigencia del régimen, valor del suelo, régimen sancionador, etc.

Como fruto de esta detallada normativa sectorial (precios máximos especialmente) y de las peculiaridades del mercado inmobiliario residencial español (elevados márgenes de beneficio), se ha producido una clara diferenciación de ambos sectores del mercado inmobiliario residencial, que han ido avanzando por caminos muy dispares, totalmente divergentes.

Los agentes de cada sector son también diferentes, alcanzando un grado de especialización en su producto que hace que, generalmente, y con raras excepciones, la dedicación a uno de los dos segmentos excluya la participación en el otro; en otras palabras, el promotor de vivienda libre no tiene la capacidad técnica, de estructura empresarial y de conocimiento del mercado necesarias para abordar actuaciones de vivienda protegida, mientras que el promotor habitual de vivienda protegida ha venido quedando excluido del mercado de la vivienda libre por el excesivo precio del suelo.

En la práctica, el promotor de vivienda protegida ha mantenido una lucha titánica con los costes de promoción, desde la compra del suelo hasta los últimos detalles constructivos del edificio, de tal manera que se puedan alcanzar unos márgenes de beneficio, en general exiguos, que le permitan ir salvando cada promoción, buscando siempre una economía de escala, un volumen de obra que le permita ir abaratando costes y aquilatando los beneficios.

Esto se ha traducido, inexorablemente, en una apariencia externa de los edificios de vivienda protegida claramente reconocible y perfectamente distinguible de la vivienda libre, con una calidad y diseño inconfundibles.

Evidentemente, hablamos del promotor inmobiliario privado, del empresario privado dedicado a esta actividad tan especializada. Estas marcadas características de calidad y diseño no pueden en ningún momento aplicarse a la promoción pública de vivienda protegida, donde priman otros criterios distintos del de rentabilidad económica o del beneficio empresarial, como por ejemplo la experimentación de nuevos modelos de vivienda o la innovación arquitectónica.

La condición de vivienda protegida ha venido manifestándose en general en una menor calidad de construcción, aunque, por supuesto, siempre dentro del marco del Código Técnico de la Edificación (CTE). Y esta menor calidad constructiva se ha evidenciado en mayor medida en el exterior de las viviendas, más que en su interior; la calidad de acabados en fachadas es claramente inferior a la de la vivienda libre, así como su diseño arquitectónico. Traducido a la práctica diaria, los edificios de vivienda protegida presentan, en general, fachadas de ladrillo cara vista y huecos con las dimensiones justas para cumplir los mínimos legales de iluminación y ventilación.

Esta acusada característica de la vivienda protegida no puede ser extrapolable, entendemos, al mercado del Techo Industrial Protegido; las edificaciones industriales han buscado siempre, de manera generalizada, la máxima funcionalidad con los mínimos costes, alejándose comúnmente de los alardes de diseño o calidad, reservados para las partes nobles y de representación de las grandes empresas, que suponen una pequeña parte del conjunto de cualquier instalación industrial.

No será, por tanto, un factor determinante del TIP la calidad constructiva de las naves, no constituirá el principal factor a atacar en el desarrollo de cualquier proyecto TIP, siendo más definitivos otros aspectos como el precio del suelo, los gastos generales o la fiscalidad de la operación.

## b. Soluciones constructivas

Las soluciones constructivas para la edificación de naves industriales han sido objeto de un gran desarrollo técnico y tecnológico, en busca del abaratamiento de costes y de la mejor solución para, en definitiva, cubrir y cerrar un gran espacio diáfano con el mínimo presupuesto.

Esta ha sido, en general, la única premisa en la construcción de la inmensa mayoría del parque de naves en nuestra geografía: el mínimo coste. No se ha concedido valor alguno, normalmente, a otros criterios como el diseño arquitectónico o la calidad de los materiales (más allá de su funcionalidad y durabilidad), por lo cual, el avance en las soluciones constructivas más competitivas en precio ha sido notable, al no tener que prestar atención a ningún otro factor.

Evidentemente, estamos refiriéndonos a la construcción de una nave por encima de la cota cero, una vez ejecutada la cimentación, ya que resulta imposible determinar a priori el coste de la cimentación, absolutamente dependiente de las condiciones geotécnicas del terreno sobre el que se asiente la nave, y totalmente ajeno al sistema constructivo (estructura, cerramientos, etc.) que se adopte para la edificación industrial.

La necesidad de ejecución de algún tipo de cimentación especial o de alguna mejora del terreno, por ejemplo, puede elevar el presupuesto de ejecución material de manera exponencial.

En este documento, se toma como punto de partida la ejecución de una cimentación convencional, a base de zapatas aisladas unidas mediante vigas de cimentación; sobre esta cimentación se levantarán la estructura portante y los cerramientos del edificio.

Respecto a la estructura portante del edificio, vigas y pilares, hay que indicar que no se considera necesario en este proyecto decantarse por un tipo concreto (hormigón prefabricado, acero, madera, etc.), ya que los diferentes sistemas constructivos han evolucionado suficientemente para ser perfectamente válidos, sin que existan soluciones manifiestamente superiores; el condicionante final que el promotor utilizará para inclinarse por uno u otro sistema será probablemente el precio, en el cual influirán decisivamente las condiciones del mercado local, las posibilidades de suministro y la puesta en obra y ejecución que puedan ofrecer los contratistas y suministradores locales, o más próximos, sin que el material y el sistema constructivo supongan un criterio decisivo. Esta condición puede ser especialmente relevante en el caso de municipios más aislados

de los principales núcleos de población, donde los costes de transporte de materiales, dietas de los trabajadores y factores similares puedan ser significativos.

Respecto a los cerramientos verticales de las naves, puede decirse otro tanto. Los sistemas constructivos han evolucionado de tal manera que existen actualmente en el mercado multitud de patentes, materiales, soluciones constructivas, etc. que hacen imposible tomar partido por alguno concreto desde un documento generalista como este. No debemos decantarnos por uno específico (hormigón prefabricado, panel sándwich, chapa simple de aluminio o acero, fábrica de bloque, etc.), ya que las condiciones del mercado local marcarán al promotor de la actuación la idoneidad de la solución, con fundamento en el criterio económico.

Respecto al material de cubierta, sí se puede precisar con más detalle, ya que las soluciones que ofrece el mercado no son tan abundantes para una cierta exigencia de calidad, que en este aspecto se exigirá un panel sándwich con un espesor mínimo de 40 mm.

Las naves deberán contar con todas las instalaciones necesarias para su correcto funcionamiento: telefonía, agua corriente, saneamiento conectado a la red general y abastecimiento eléctrico.

La pavimentación de la nave y del espacio libre de parcela en su parte delantera y/o trasera estará constituido, como mínimo, por una solera de hormigón de 15 cm de espesor.

El altillo estará acondicionado para su uso como oficinas, con los usos complementarios necesarios, como aseos, vestuarios, etc. Contará con la distribución, acabados e instalaciones adecuados a estos usos, con un falso techo que lo aisle del resto de la nave y con una preinstalación que permita la introducción de un sistema de calefacción, o de acondicionamiento de aire, en su caso.

Se detallan a continuación, de una manera más exhaustiva, las condiciones mínimas de las naves:

1. Deberán tener una misma tipología de edificación, no se exigirá la dotación de puente-grúa ni un refuerzo estructural ni de cimentación al efecto. No será obligatorio el cierre de la parcela.
2. Deberán ser naves adosadas e independientes.

3. La superficie construida estará comprendida entre 200 y 400 m<sup>2</sup>.
4. Deberán incluir las acometidas de servicios urbanísticos (agua, electricidad, telecomunicaciones, telefonía, saneamiento de aguas fecales y pluviales, etc.).
5. La altura libre interior de la nave será de 10 m como mínimo, en la zona bajo el altillo será de 5 m.
6. El portón de acceso tendrá unas dimensiones de 5x5 m. Contará con apertura motorizada y entrada peatonal.
7. El altillo estará acondicionado para su uso como oficinas, con los usos complementarios necesarios, como aseos, vestuarios, etc. Contará con la distribución, acabados e instalaciones adecuados a estos usos, con un falso techo que lo aisle del resto de la nave y con una preinstalación que permita la introducción de un sistema de calefacción, o de acondicionamiento de aire, en su caso.
8. La propuesta de construcción que se presente a esta licitación habrá de cumplir, además de lo indicado en el resto del presente pliego, las siguientes características constructivas y calidades mínimas:

•**Cimentación:**

Cimentación mediante zapatas debidamente zunchadas de hormigón armado, salvo necesidad de cimentaciones especiales o mejoras del terreno.

Realización de la correspondiente toma de tierra.

Realización de la red de saneamiento horizontal, separativa cuando el polígono cuente con tal servicio.

•**Estructura:**

Podrá ser común a las diferentes naves.

•**Albañilería:**

Cerramiento perimetral: cumplirá la normativa urbanística del polígono en que se ubique y el Código Técnico de la Edificación (CTE).

Distribuciones interiores: se realizarán con estructuras ligeras tipo PLADUR o similar, con el aislamiento térmico y acústico exigidos por el CTE.

El falso techo del altillo, o cualquier otro necesario o previsto, tendrá idénticas características.

- **Cubiertas:**

La cubierta será panel sándwich de 40 mm de espesor, compuesto de dos chapas de acero o aluminio lacados conformadas en frío, y relleno con espuma de poliuretano rígido con una densidad de 40 kg/m<sup>3</sup>. Al menos un 10% de la superficie de la cubierta permitirá la entrada de luz, mediante placa de policarbonato celular del mismo espesor o material similar.

- **Solados:**

El pavimento de la nave y del espacio libre de parcela será realizado con solera de 15 cm de espesor de hormigón y cuarzo, fratasada mecánicamente.

- **Carpintería exterior:**

Ventanas de aluminio lacado.

Puertas y rejas, perfilaría de acero protegido y lacado.

- **Vidrios:**

Ventanas con acristalamiento termoacústico.

- **Protección contra incendios:**

Deberá cumplirse la norma CTE – seguridad contra incendios y Reglamento contra incendios en establecimientos industriales –, si bien hay que tener en cuenta que nos encontramos con naves en bruto, cuyo destino no se conoce a priori, por lo cual serán los futuros usuarios de las mismas quienes realicen el acondicionamiento contra incendios requerido por el CTE y el Reglamento para cada actividad en función de su riesgo ante incendio.

### c. Edificación: otras condiciones

La disponibilidad del Techo Industrial Protegido de una manera inmediata es una condición fundamental para el éxito de esta actuación, ya que las empresas, una vez tomada la decisión de iniciar la actividad, requieren de unos plazos muy cortos para instalarse y comenzar a operar.

El plazo medio de construcción de una nave industrial es de unos 6 meses, como mínimo, lo cual supone un tiempo excesivo para las necesidades de las empresas; y ello partiendo de la premisa de contar con la preceptiva licencia municipal de obras que, evidentemente, no suele ser inmediata, como tampoco lo es la redacción del proyecto técnico. Sumando todos estos plazos, se puede hablar de un período que se puede aproximar al año, desde que se decide iniciar la promoción hasta que se puede recibir la edificación para su uso.

No tenemos en cuenta el tiempo que puede suponer la obtención de la licencia de apertura, licencia ambiental, para el usuario final de la edificación.

Con la finalidad de ajustar estos lapsos de tiempo a una disponibilidad “inmediata”, se considera necesario, desde este documento, y siempre teniendo en cuenta el período de crisis en que nos encontramos (con graves dificultades de financiación), adelantar parte de este proceso constructivo en las partes que pueden llevar más tiempo y menos inversión; de manera concreta, se propone el inicio de todo el proceso en las fases de estudio geotécnico, proyecto básico y de ejecución, obtención de la licencia municipal de obras y ejecución de las obras de cimentación y redes horizontales, hasta alcanzar la cota cero.

Con estas actuaciones se consigue un importante ahorro de tiempo, con una inversión moderada, que permitiría una disponibilidad de naves en un plazo de unos tres meses, que sería el tiempo necesario para levantar la nave por encima de la cota cero.

Este proceso se simultanearía con la construcción, hasta su entrega, de una primera fase de naves, que podría ser de entre un cuarto y un tercio del total de la promoción. Esto permitiría la disponibilidad inmediata de parte del techo industrial y otra casi inmediata de otra parte del producto inmobiliario.

En este mismo sentido, se propone posponer la construcción de los altillos destinados a oficinas y usos complementarios hasta la existencia de una demanda concre-



ta, de tal manera que se pueda ajustar la existencia del altillo, y sus características, a las necesidades reales del usuario final. La disponibilidad inmediata de este altillo “a medida” podría conseguirse mediante la utilización de un sistema constructivo de prefabricación en taller, que permitiría su colocación en obra en un plazo no superior a un mes.

## 2. Adecuación del planeamiento urbanístico

Un elemento de indudable influencia es el planeamiento urbanístico de aplicación a cada uno de los ámbitos, el planeamiento general o de desarrollo que vincule en la actuación que se pretenda.

Generalmente, este planeamiento no está concebido para el desarrollo de Techo Industrial Protegido (TIP), con sus características singulares, sino para la implantación de otro tipo de industrias que, habitualmente, suelen englobarse en dos categorías: Industria Media y Gran Industria. Como su propia denominación indica, sin ningún género de duda, la primera se destina a la implantación de industrias y actividades de dimensión media, pequeños y medianos autónomos, almacenes, etc., sobre parcelas de alrededor de 1.000 m<sup>2</sup>; mientras que la segunda está concebida para industrias productivas, áreas logísticas, etc., sobre parcelas de superficie no inferior a 2.000 m<sup>2</sup>, superándola ampliamente en muchos casos.

En muchos casos, la Industria Media es compatible con las naves nido, para las cuales se permiten parcelas de superficie inferior, alrededor de los 350 m<sup>2</sup>.

Como vemos, no encontramos en general ámbitos urbanísticos concebidos para la promoción de TIP, con unos parámetros urbanísticos que optimicen al máximo el suelo disponible, adaptándose completamente a sus especiales necesidades.

Las ordenanzas urbanísticas de un planeamiento, ya sea Plan General o Plan Parcial, contienen multitud de parámetros y prescripciones que afectan a las condiciones de estética, de volumetría, de edificación, etc., desde muy diferentes visiones y aspectos: materiales a utilizar, texturas, colores, pendientes de cubierta, altura de la edificación, retranqueos a linderos y viales, coeficiente de edificabilidad, movimientos de tierras, cierres de parcela, ocupación máxima, parcela mínima en segregaciones, dimensiones de fachadas, de vuelos, etc., etc.

De todas estas condiciones fijadas en el planeamiento que afectan a un ámbito de actuación, existen tres que consideramos de vital importancia y que influyen decisivamente en la optimización del aprovechamiento de los suelos de uso industrial: la ocupación máxima de parcela, el coeficiente de edificabilidad y la superficie mínima en parcelaciones urbanísticas.

Estos tres parámetros urbanísticos juegan un papel decisivo en la viabilidad de la promoción de Techo Industrial Protegido, de tal manera que su desajuste respecto de las necesidades del TIP puede truncar el desarrollo inmobiliario.

Consideramos que los valores idóneos para esos tres parámetros son:

*Ocupación máxima de parcela: 80%*

*Coefficiente de edificabilidad: 1,0 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>*

*Superficie mínima en parcelaciones urbanísticas: 250 m<sup>2</sup>*

Del posible desajuste entre los parámetros urbanísticos del planeamiento en el terreno concreto sobre el que se pretenda actuar y los idóneos para la promoción de TIP, podrá surgir la necesidad de proceder a la Modificación Puntual del planeamiento correspondiente.

Esta Modificación Puntual de planeamiento requerirá, en su caso, de una tramitación reglada, establecida en la legislación urbanística de cada Comunidad, con unos períodos de exposición pública, unas alegaciones, unas publicaciones en el boletín y en diarios, unos informes sectoriales y una Aprobación Definitiva. Todo este proceso administrativo supone un plazo que no será inferior en ningún caso a los seis meses, acercándose con toda probabilidad a los 9-10 meses.

Es necesario tener en cuenta este lapso de tiempo en la gestión del proyecto, de tal manera que se puedan acompañar las inversiones a realizar con los trámites administrativos, evitando la inmovilización de las inversiones más allá de lo razonable.

Lo señalado anteriormente podría inclinar a pensar que esa inadecuación inicial del planeamiento que ha de corregirse, con los retrasos correspondientes, constituye un factor a considerar negativamente; sin embargo, tal conclusión puede ser desacertada. Al contrario, en aquellos supuestos en los que se plantee la operación sobre terrenos de titularidad privada, la operación de ajuste que conllevará normalmente un aumento de la edificabilidad y la ocupación, supondrá un elemento favorable a

la viabilidad de la operación, dado que permitirá reducir la repercusión del coste del suelo sobre el techo edificado.

El resto de parámetros urbanísticos que vinculan a la parcela (altura de la edificación, pendiente de cubierta, retranqueos, etc.) no resultan tan decisivos como los tres citados, si bien será preciso analizarlos en profundidad para evitar inconvenientes en el desarrollo inmobiliario.





## Capítulo IV

Valoraciones



# 1. Valoración del Techo Industrial Protegido

La valoración del TIP ha de partir de establecer en cada zona el valor de mercado con el que comparar el que se logre con la protección que pretendemos para la actuación.

En relación con este aspecto, ha de destacarse que nos encontramos en un momento de profunda crisis económica que afecta a todos los sectores de la economía, pero de manera muy especial al sector inmobiliario en todas sus vertientes: comercial, residencial y, como no podía ser menos, el industrial.

En estos momentos, y ya van tres años de recesión, el mercado inmobiliario está prácticamente parado, con la actividad bajo mínimos, y esto es aplicable al segmento residencial, pero también a su vertiente industrial, tanto de suelo como de techo.

En estos momentos, en muchas partes del país, resulta difícil encontrar testigos de transacciones de naves industriales, ya que el movimiento del mercado es exiguo.

En estos casos, para la fijación de un precio del TIP se habrá de acudir al procedimiento de fijación de los precios pormenorizados de la promoción, desglosados en las diferentes fases de la misma, de tal manera que se llegue a un precio unitario realista.

En el establecimiento del precio final de venta se han de tener en cuenta las diferentes fases de la operación inmobiliaria: compra del suelo, redacción de proyectos y trabajos vinculados, fase de construcción, gastos financieros y generales, beneficios del promotor, etc., que pasamos a detallar.

El precio del suelo vendrá fijado habitualmente por alguna de las Administraciones con competencias en la materia, ya sean los Ayuntamientos, las Diputaciones, las Comunidades Autónomas o empresas mixtas o vinculadas a los mismos.

Habitualmente, los precios de suelo industrial que se manejan son subvencionados, estando por debajo del coste real de su gestión y urbanización hasta convertirlo en suelo urbano industrial, totalmente urbanizado, con todos los servicios urbanísticos.

Estos precios de mercado, generalmente monopolizado por las Administraciones Públicas salvo en casos muy concretos de grandes aglomeraciones urbanas e industriales o parcelas vacantes por largo plazo, vienen fijados según criterios políticos, de

fomento y promoción de determinados subsectores industriales, tipos de empresariado o ámbitos geográficos.

Siguiendo esta misma política de fomento de la actividad empresarial, con los objetivos políticos que se marquen en cada caso, se presenta esta nueva oportunidad, de poner en el mercado Techo Industrial Protegido.

Estas nuevas posibilidades que ofrece el TIP, teniendo en cuenta especialmente el gran estancamiento que ha sufrido la actividad industrial y emprendedora, obligarán a las distintas Administraciones a replantearse el destino de los suelos industriales ociosos sin una salida previsible a corto plazo.

El desarrollo de estas actuaciones puede ser bien acogido por las diferentes Administraciones, siempre en el marco de la situación de crisis actual, con grandes problemas de liquidez y financiación tanto del sector público como del privado.

Las Administraciones encuentran dificultades para aportar fondos a estos proyectos, pero están bien dispuestas, en cambio, a aportar esos terrenos ociosos a precios "políticos", así como a prescindir de determinados ingresos (bonificaciones fiscales).

En todo caso, el factor más relevante sobre el que puede incidir la Administración es el precio del suelo; bien porque sea propio y le fije un precio protegido, bien porque sea privado y una recalificación altere el valor de repercusión del precio del suelo sobre el techo.

El precio de construcción a considerar ha de ser el de mercado para una nave estándar. Ha de tenerse en cuenta que en el caso del altillo, con el nivel de acabados que se ha detallado en el apartado anterior, ha de ser evidentemente superior.

Hay que tener en cuenta que, a efectos de cálculo de determinadas tasas e impuestos, la base será el PEM (Presupuesto de Ejecución Material), sin IVA.

Los documentos técnicos precisos son el Proyecto Básico y de Ejecución, firmado por técnico competente (arquitecto o ingeniero) y el Estudio de Seguridad y Salud, suscrito igualmente por técnico competente (arquitecto, aparejador o ingeniero), a los que hay que añadir las correspondientes direcciones de obra. Previo al Proyecto de Ejecución se realizará el preceptivo estudio geotécnico. Estos conceptos han de valorarse a precios de mercado.

Otra de las posibles aportaciones por la parte pública es la bonificación del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), que puede alcanzar hasta el 95% del PEM, en caso de tratarse de proyectos declarados de interés público, como puede ser el TIP.

Habrán de tenerse también en cuenta los costes notariales, registrales (incluidos impuestos como el de Actos Jurídicos Documentados), los costes financieros del proyecto y los gastos generales de la promoción.

Por último, se presenta otro elemento importante: el beneficio del promotor que, obviamente, habrá de ser especialmente contenido, muy por debajo de los que se han venido dando en estos últimos años de burbuja inmobiliaria en el sector de la promoción de vivienda libre. A estos efectos, habrá de considerarse el manejo por el promotor de vivienda protegida. En cualquier caso, tiene que existir una posibilidad de margen de beneficio razonable y suficiente.

Habrá de alcanzarse un precio/renta del Techo Industrial Protegido bastante menor al de mercado.

## 2. Valoración del suelo industrial destinado a Techo Industrial Protegido

Como ya se ha mencionado, el mercado de suelo industrial está muy condicionado por la intervención pública, ya que las diferentes Administraciones, o sus empresas vinculadas, tienen prácticamente el monopolio del suelo. Tal vez esta norma puede tener ciertas excepciones en los grandes polos industriales de las principales ciudades, donde hay una mayor oferta de suelo, promovido por empresas inmobiliarias que se sienten atraídas por unos precios de mercado que pueden reportarles beneficios más próximos a los característicos del mercado de vivienda libre y, en general, con menores riesgos por la falta de oferta y, por tanto, de competencia.

Los precios fijados por las Administraciones para la venta del suelo promovido por ellas suele tener, en general, una componente política de subvención al empresario para fomentar la actividad emprendedora; en el presente caso, la voluntad política de promocionar este tipo de actuaciones llega hasta el establecimiento de un precio simbólico.



De todas maneras, se considera necesario fijar un precio máximo de venta del suelo industrial protegido, independientemente de los precios que pueda fijar la Administración en sus enajenaciones de terrenos, de cara a las transacciones entre particulares que posteriormente se puedan producir. Este precio máximo de venta tiene la doble finalidad de evitar la especulación con los terrenos destinados a este fin y, por otra parte, evitar que los precios del suelo pongan en peligro la viabilidad de las actuaciones.

A los efectos de este estudio, se fija el precio máximo de venta del suelo industrial en el 10% del valor del TIP.





## Capítulo V

Modelos de intervención y  
medidas de fomento



# 1. Introducción

Como ya se ha expuesto, el presente estudio trata de poner sobre la mesa las posibilidades existentes para impulsar la generación de Techo Industrial Protegido (y suelo para su promoción), al margen de las actuaciones de inversión directa de la Administración.

Se trata de facilitar la entrada a la promoción privada como forma de optimizar la inversión pública. Para ello, es necesario establecer qué modelos de actuación se pueden emprender y, a la vista de los mismos, analizar qué medidas de fomento puede emprender la Administración (en todos sus niveles) con el fin de estimular la asunción de este tipo de promociones por el sector privado.

Al no existir normativa de carácter general, a nivel estatal o autonómico, al contrario de lo que sucede en el ámbito de la vivienda protegida, y sin perjuicio de que la misma pueda aprobarse, es necesario seleccionar aquellas medidas que una Administración (local o autonómica) puede adoptar basándose exclusivamente en las habilitaciones que surgen de la normativa general. En este aspecto, es importante señalar que tanto las entidades locales como, por supuesto, las CCAA tienen entre sus ámbitos competenciales, legalmente establecidos, el fomento de la actividad económica y el desarrollo local, en los que con naturalidad se comprenden las iniciativas de Techo Industrial Protegido.

En cuanto a la concreción de posibles medidas específicas de fomento, la normativa fiscal local, también la autonómica pero sin uniformidad territorial, contempla márgenes de actuación que, si bien no son todo lo amplios que sería deseable, sí tienen utilidad.

Por su parte, la normativa urbanística pone en manos de las Administraciones actuantes interesantes posibilidades de intervención en este ámbito.

Además, los patrimonios públicos de suelo de carácter industrial pueden tener un papel relevante, sin perjuicio de que el empleo del dominio público para estos fines suponga agregar posibilidades de intervención.

Por último señalar, en este apartado introductorio, que, además del posible juego de la normativa sobre subvenciones, la legislación de contratos del sector público contiene herramientas que, adecuadamente utilizadas, pueden servir a los objetivos que aquí se proponen.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la normativa señalada, especialmente la contractual, además de allegar herramientas, también establece límites que habrán de ser especialmente considerados para lograr el adecuado ajuste de nuestras propuestas al ordenamiento.

## 2. Modelos de intervención

Como hemos venido analizando, frente a la intervención pública directa en el ámbito de la generación de techo industrial, la incorporación de la iniciativa privada puede representar importantes beneficios a la hora de lograr un mayor valor del dinero público (eficiencia), porque con la menor inversión se consiguen los mismos objetivos, o porque con la misma inversión se alcanzan objetivos más ambiciosos. Además, la incorporación de la iniciativa privada podrá suponer una mayor eficiencia al asignar a la misma labores para las que está más y mejor especializada que la Administración Pública.

En todo caso, se tratará de estructurar fórmulas de colaboración público-privada, entendida ésta en sentido amplio, al implicar en las actuaciones a la Administración Pública y al sector privado, normalmente promotores de techo industrial, repartiendo las tareas o acciones necesarias en función de la mejor cualificación o disposición de cada una de las partes para llevarlas a acabo.

Al referirnos a colaboración público-privada en sentido amplio, hacemos referencia a un ámbito material en el que las operaciones o proyectos interesan a la Administración por conllevar la realización de un interés social, pero que no se circunscribe a los “contratos típicos de colaboración público-privada”, ni siquiera a la financiación de infraestructuras públicas por el sector privado (concesiones de obra pública). Englobamos dentro de nuestro campo de interés cualquier actuación o proyecto a través del cual el sector público obtiene la generación de Techo Industrial Protegido, mediante el fomento de esas actuaciones y su ejecución última por parte de la iniciativa privada.

Los tipos de actuaciones se pueden sistematizar, sin ánimo exhaustivo, de la siguiente forma:

MODELOS DE INTERVENCIÓN					
Tipo de actuación	Titularidad	Calificación del suelo	Caracterización	Producto	Instrumentación
Vivero	Pública	Dotacional	Se trata de actuaciones en las que la empresa privada seleccionada construye y explota un vivero de naves-nido sobre suelo público con arreglo a criterios públicos de adjudicación	Alquiler	Concesión de obra pública
	Privada	Dotacional	Actuaciones en las que la Administración realiza un concurso para obtener naves-nido en alquiler a adjudicar con criterios determinados y precio limitado sobre suelo privado	Alquiler	Concurso
Micronaves	Privada	Industrial urbanizado	Actuaciones en las que la Administración enajena suelo público patrimonial (propiedad o derechos) bajo condiciones de criterios de adjudicación y precios	Alquiler Venta Mixtas	Venta
	Privada	Industrial urbanizado	Actuaciones en las que la Administración realiza un concurso para la puesta en el mercado de naves-nido a adjudicar con criterios determinados y precio limitado sobre suelo privado	Alquiler Venta Mixtas	Concurso/ convenio
Micropolígonos	Mixta	Industrial urbanizable	Actuaciones para la obtención de suelo urbanizado a través de fórmulas de colaboración público-privada societaria o no en condiciones de adjudicación y precio determinados	Alquiler Venta Mixtas	Concurso/ gestión urbanística
	Privada	Industrial urbanizable	Actuaciones que parten de la titularidad privada del suelo en manos del promotor, o de la necesidad de su obtención por parte de éste, y a través de sistemas de gestión urbanística obtienen ese resultado, condicionando en función de los intereses públicos el desarrollo y las condiciones de venta y/o alquiler	Alquiler Venta Mixtas	Concurso/ convenio/ gestión urbanística

Si relacionamos la tipología expuesta con las medidas de fomento que la Administración Pública puede poner en juego, y que hemos expuesto dentro de este capítulo, tendremos la caracterización de los tipos de proyecto o actuación que se abordarán en el Capítulo VII.

En todo caso, es preciso distinguir:

- Actuaciones privadas sobre suelo público
- Actuaciones sobre suelo privado

En el caso de las **actuaciones sobre suelo público**, nos encontraremos con los proyectos que se realicen sobre dominio público, en cuyo caso estaremos ante actuaciones dotacionales (naves-nido o actuaciones similares) que se basarán en concesiones de obra pública o, cuando se trate de suelo público patrimonial, se podrá utilizar la fórmula del derecho de superficie; y en ambos casos podrán entrar en juego fórmulas asimilables al arrendamiento operativo total o parcial por parte de la Administración.

Otro caso será aquel en el que **la Administración es propietaria de suelo industrial patrimonial ya urbanizado y lo ofrece al mercado para este tipo de operaciones**, enajenándolo a través de la fórmula de concurso público, a aquellos promotores que, aceptando las condiciones del techo protegido, se comprometan a realizarlo y ponerlo en el mercado en la forma pactada con la Administración. En estos casos, se parte de la titularidad pública del suelo, aunque la actuación se desarrolle, finalmente, sobre suelo de titularidad privada.

Cuando nos referimos a **actuaciones sobre suelo privado, la Administración ofrece al mercado de la promoción ventajas**, medidas de fomento en la forma analizada anteriormente, para que los promotores titulares de suelo industrial, acogidos a las mismas, se comprometan a poner en el mercado techo protegido o calificado, de acuerdo con las condiciones pactadas con la Administración que justifican la aplicación de las medidas de fomento. En esta categoría se encuadra tanto la promoción sobre parcelas ya urbanizadas, como las actuaciones de transformación de suelo no urbanizado. La fórmula jurídica aplicable será de libre concurrencia con aplicación de la normativa sobre subvenciones o el convenio urbanístico para actuaciones determinadas con un promotor concreto, pero en este último caso será conveniente establecer unas bases generales a las que puedan acogerse aquellos que cumplan las condiciones que se establezcan y acepten las condiciones de la calificación.

Por último, también serán posibles **actuaciones por las que la Administración requiera del mercado de techo industrial para ubicar empresas en proceso de maduración**, dentro de su política de desarrollo industrial, de tal forma que los promotores realicen las infraestructuras, techo de su propiedad, que luego arrendarán a la Administración en las condiciones pactadas, corriendo ellos con el mantenimiento de las instalaciones. En este caso, estaremos ante una oferta pública realizada a través de la fórmula de concurso.

Por otro lado, cuando se trata de actuaciones de mayor envergadura, como micropolígonos, en las que es necesario gestionar suelo, podrán darse dos situaciones de colaboración público-privada.

En el primer caso, la Administración diseña el proceso y controla el mismo; para ello, podrá crear un ente instrumental de carácter societario y seguidamente realizar un llamamiento a la iniciativa privada, a través de concurso, para que adquiera una parte del capital social, normalmente la mayoría del mismo, generando una sociedad mixta que será la que desarrolle la actuación, a través de la expropiación, urbanización, adjudicación de parcelas etc.

En el segundo supuesto, la Administración Pública pretende fomentar iniciativas privadas de promoción de suelo y techo industrial y, para ello, dispone medidas de fomento de la promoción privada en las condiciones protegidas a las que nos referimos. Se trata de un supuesto realmente interesante, dado que en el mismo, la Administración dispone de una herramienta decisiva, que es la potestad de planeamiento, con la que ofrecer mejores condiciones de calificación a quienes se acojan al proyecto. Este tipo de actuaciones se realizarán normalmente a través de una oferta abierta, a la que podrán acogerse quienes cumplan las condiciones establecidas, y se instrumentará por medio del correspondiente convenio urbanístico de planeamiento y gestión.

Un apartado especial son los casos en los que la normativa urbanística autonómica permite la entrada de un tercer urbanizador en sectores o unidades calificados como industriales (urbanos o urbanizables), seleccionando al mismo a través de concurso para que actúe como gestor y urbanizador (agente urbanizador, beneficiario o concesionario de actuaciones expropiatorias...). En estos casos, la Administración podrá contemplar como criterio de adjudicación el destino de suelo a techo protegido y la realización de este techo.



### 3. Medidas de fomento

Clasificamos las medidas de fomento que pueden ser utilizadas en cinco grupos: patrimoniales, fiscales, urbanísticas, de demanda y de apoyo a la implantación. Las patrimoniales se dividen a su vez en dos tipos: las que se vinculan al dominio y las que se basan en la propiedad meramente patrimonial de la Administración.

Por otro lado, también es posible clasificarlas en función de si la actuación a desarrollar será de promoción pública o privada.

De esta manera, si la actuación tiene carácter público, porque aunque intervenga la iniciativa privada ésta interviene como concesionario de suelo y obra pública, el panel de medidas se estructuraría de la siguiente forma:

MEDIDAS DE FOMENTO DE PROMOCIÓN PÚBLICA (Concesión de Obra Pública)			
Tipo	Actuaciones a las que es aplicable	Descripción	Cauce
Concesión de obra pública	Micronaves o Micropolígonos de promoción pública	Se licita la concesión a precio inferior al de mercado con base en las rentas finales que se pretendan para el techo de resultado	Concurso
Beneficios fiscales	Micronaves o Micropolígonos de promoción pública	Beneficios fiscales al concesionario contemplados en el TRHL	El previsto en el TRHL
Garantía de % de demanda	Micronaves o Micropolígonos de promoción pública	El Ayuntamiento garantizaría el alquiler de parte del techo para adjudicarlo en base a criterios de interés público	Concurso
Ayudas al inquilino	Micronaves o Micropolígonos de promoción pública	Subvención de la renta a los empresarios que se instalen	Concurrencia de proyectos para subvenciones

Si por el contrario, la actuación o promoción es de titularidad privada, bien porque se aborda sobre terrenos originariamente privados, o porque se realiza previa adquisición de suelo que previamente era de propiedad pública, entonces, el panel de posibles medidas sería:

MEDIDAS DE FOMENTO DE PROMOCIÓN PRIVADA			
Tipo	Actuaciones a las que es aplicable	Descripción	Cauce
Enajenación suelo	Micronaves o micropolígonos de promoción privada	Se enajena suelo público a precio inferior al de mercado con base en los precios finales que se pretendan para el techo de resultado	Concurso
Beneficios fiscales	Micronaves o micropolígonos de promoción pública	Se enajenan derechos a precio inferior al de mercado con base a las rentas finales que se pretendan para el techo de resultado	Concurso
Beneficios urbanísticos	Micronaves o micropolígonos de promoción privada	Beneficios fiscales contemplados en el TRHL	El previsto en el TRHL
Beneficios urbanísticos	Micronaves o micropolígonos de promoción privada	Mayores edificabilidades (coeficiente u ocupación) o establecimiento de superficies no computables	Modificación Plan urbanístico
Garantía de % de demanda	Micronaves o micropolígonos de promoción privada	El Ayuntamiento garantizaría el alquiler de parte del techo para adjudicarlo en base a criterios de interés público	Concurso
Ayudas al inquilino o comprador	Micronaves o micropolígonos de promoción privada	Subvención de la renta o el precio a los empresarios que se instalen	Concurrencia de proyectos para subvenciones

No obstante, las medidas de carácter urbanístico jugarán en un momento diferente en el caso de terrenos públicos que adquiera la iniciativa privada, pues en ellos, las condiciones urbanísticas del suelo serán una base de partida.

A caballo entre ambas tipologías, se encontrarían las promociones realizadas con apoyo en un derecho de superficie sobre suelo público de carácter patrimonial, complementado o no por un arrendamiento operativo. En este caso, existen muchas similitudes con el supuesto concesional.

### a. Medidas de carácter patrimonial

Las medidas de carácter patrimonial se fundamentan en la preexistencia de un patrimonio público de suelo en manos de la Administración interesada en abordar este tipo de actuaciones y en la condición de que desee darle al mismo este destino. Esta situación pone en juego un elemento de particular interés que no es otro que la capacidad de incidir sobre el valor de repercusión del suelo que, como veremos, puede suponer aproximadamente un 30% del coste del techo. Además, también implica que las condiciones urbanísticas puedan ser, desde el primer momento, configuradas en función de la actuación que se pretende.

Ahora bien, las circunstancias, condicionantes y posibilidades son muy diferentes, dependiendo de si se actúa sobre suelo de dominio público o meramente patrimonial.

### Actuaciones sobre dominio público

En este caso, el suelo sobre el que se pretende asentar la actuación se rige por la normativa aplicable al dominio público, a nivel estatal, autonómico o local. En primer término, habrá de tenerse en consideración la normativa estatal, en muchos aspectos básica, conformada por las normativas de contratos y de patrimonio de las Administraciones Públicas. A nivel autonómico, la regulación se encontrará en su normativa patrimonial. Y en lo que se refiere a las entidades locales, la regulación a tener en cuenta, además de la básica estatal, será la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local de 18 de abril de 1986 y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

En primer término, para actuar sobre este suelo será preciso que la calificación del mismo admita la edificación industrial. Este tipo de suelo ha de tener su acomodo más natural en las áreas empresariales, y normalmente el que allí existe tiene el carácter de rotacional al servicio de la propia área industrial, con lo que la edificación industrial sobre el mismo no será posible, ni tampoco lo será realizar una modificación de planeamiento con el fin de que admita tal destino, dado que tendremos el límite de los estándares previstos en la legislación urbanística para las dotaciones locales o generales en este tipo de suelo.

No obstante, este destino sí se plantea como posible, siempre y cuando tenga el carácter de rotacional, es decir, si se dedica, por ejemplo, a actuaciones de desarrollo local o promoción económica. Será el caso de los viveros de empresas o las naves-nido que implicarán el acogimiento temporal de iniciativas empresariales hasta su maduración. Por tanto, en ningún caso se admitirá la propiedad privada del suelo o el techo. La calificación que admita estas actuaciones podrá ser originaria, debida al propio planeamiento específico del área industrial, o sobrevenida, mediante modificación del planeamiento que respete los estándares dotacionales establecidos en la normativa urbanística aplicable.

En cualquier caso, este tipo de actuación requerirá de la promoción de techo industrial y su posterior gestión, que podrá emprender la iniciativa privada, sin

perjuicio de que la disposición sobre las características de la gestión y de los ocupantes del techo permanezca en manos públicas (agencias de desarrollo local o similares).

La fórmula idónea para la incorporación de la iniciativa privada será la concesión de obra pública, contemplada como contrato típico en la Ley de contratos del sector público y normativa complementaria o de desarrollo. Este tipo de fórmula implica, a grandes rasgos, que la Administración selecciona, mediante licitación pública, un concesionario que construirá la infraestructura y la explotará, bajo la dirección de la Administración titular, y su retribución podrá provenir de los ocupantes, de aportaciones de la Administración concedente, de la explotación de servicios anejos o, normalmente, de una fórmula mixta que combine las fuentes de financiación señaladas.

Un elemento básico a manejar si se quieren obtener precios óptimos será la fijación del canon concesional que, evidentemente, tendrá directa relación con los precios protegidos que se pretendan alcanzar.

En este aspecto, ha de tenerse en cuenta, y sobre ello volveremos más adelante, que la existencia de aportación pública, bien sea mediante aportaciones directas o mediante garantía de demanda, se encuentra condicionada por la normativa contable europea SEC95 si es que la Administración concesionaria pretende, y así será normalmente, que la inversión no consolide en sus cuentas como elevando el endeudamiento.

### **Actuaciones sobre suelo patrimonial propiedad de la Administración**

A diferencia del caso anterior, en este supuesto nos encontramos con que la Administración que pretende abordar este tipo de actuaciones tiene en su patrimonio terrenos calificados como industriales y está dispuesta a emplearlos en la dirección que pretendemos. Es un supuesto normal, dado que las Administraciones urbanísticas actuantes, generalmente entes locales, incorporan a su patrimonio las cesiones de aprovechamiento que dimanar del desarrollo urbanístico de suelos industriales.

Los puntos de incidencia son similares a los apuntados en los casos de dominio público: capacidad para incidir en el precio del suelo y de preparar originariamente las condiciones urbanísticas del suelo para que sean las más adecuadas a las finalidades perseguidas (micronaves).

La diferencia estriba en que, en este caso, los suelos son enajenables y, por tanto, la iniciativa privada puede actuar como propietaria del suelo que adquiere de la Administración. De ahí que ésta pueda configurar un concurso en el que establezca las condiciones de la promoción, evidentemente teniendo en cuenta que no es aconsejable regular aspectos que serán más útiles a los fines perseguidos si los elige el promotor; y, lo que es fundamental, fijará el precio del suelo en función de los niveles de precio de venta o alquiler que se quieran alcanzar.

En este apartado, ha de tenerse en cuenta la normativa patrimonial de las Administraciones titulares del suelo y, específicamente, la regulación de los patrimonios públicos de suelo incluida en la normativa urbanística de cada Comunidad Autónoma. Desde un punto de vista general, no deben existir impedimentos para articular este tipo de actuaciones con enajenación de suelo, dado el carácter industrial que tendrá el suelo, incompatible con el destino a vivienda protegida de los patrimonios públicos. No obstante, será preciso en cada caso analizar la normativa aplicable y ensayar una interpretación conforme con lo expuesto.

## **b. Medidas de carácter fiscal**

La posibilidad de rebajar la presión fiscal sobre este tipo de operaciones es ciertamente limitada con el ordenamiento actual. En el ámbito local, el marco lo establece la regulación contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) que realmente ofrece limitadas posibilidades de articulación de actuaciones en el sentido que comentamos.

La posibilidad más clara y directa de intervención, y posiblemente la única con efectos reales respecto a los fines que pretendemos, es la posibilidad de bonificación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

Se trata de un impuesto que el TRHL define como tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

Este impuesto que grava las obras y construcciones se aplica a la construcción de techo industrial, y a la urbanización que fuese necesario realizar, en el momento de obtención de la licencia municipal de obras.

Constituye la base imponible el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y se entiende por tal, a estos efectos, el coste de ejecución material de aquélla. No forman parte de la base imponible el Impuesto sobre el Valor Añadido y demás impuestos análogos propios de regímenes especiales, las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público local relacionadas, en su caso, con la construcción, instalación u obra, ni tampoco los honorarios de profesionales, el beneficio empresarial del contratista ni cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material.

El tipo de gravamen máximo es del 4%, al que se acercan generalmente la mayor parte de los Ayuntamientos en sus ordenanzas fiscales. La cuota es el resultado de aplicar este tipo a la base imponible.

El impuesto se devenga en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra y se liquida generalmente en el momento de concesión de la licencia de obras.

Dado que el presupuesto de ejecución material de obra no incluye todos los conceptos incluidos en el coste final de la obra para el promotor, y que además, los presupuestos que se presentan se atienen a las normas de los colegios profesionales, la incidencia del impuesto sobre el coste total ronda el 3%. Y esa es la cifra que nos señala el margen de intervención en lo que se refiere a este impuesto.

Esta intervención se posibilita por el TRLHL en su art.103.2, al establecer que las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 95 % a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico-artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros.

Se trata de una bonificación potestativa que los Ayuntamientos pueden recoger en sus ordenanzas fiscales –de hecho, la mayor parte de las ordenanzas fiscales municipales recogen la posibilidad- y que requiere la declaración de la obra o instalación como de “especial interés o utilidad municipal”.

El caso que planteamos de realización de techo protegido encaja en este tipo de supuestos, por lo que se trata de una intervención que es posible utilizar y que

tiene una incidencia directa en el precio final del techo, por lo que es una medida indirecta de fomento a tener en cuenta.

La bonificación apuntada puede afectar tanto a casos de promoción sobre suelo privado, como a los que se realicen sobre suelo público.

### c. Medidas de carácter urbanístico

Emplear las medidas urbanísticas como medida de fomento de actuaciones determinadas es habitual en nuestro ámbito; el ejemplo de la vivienda protegida es especialmente interesante a nuestros efectos, dado que la legislación urbanística no solo fomenta, por medios diversos, la construcción de este tipo de producto inmobiliario, sino que impone la reserva de suelo para el mismo.

No obstante, tales medidas se amparan en previsiones legales de carácter específico con las que no contamos en materia de techo industrial. Por eso, no es posible articular un esquema de aplicación general en todo el territorio español.

No obstante, en el ámbito urbanístico, las posibilidades de intervención puntual o territorialmente limitada existen.

Podemos clasificar este tipo de medidas, en función de sus objetivos, en:

- Medidas de adaptación de las condiciones de edificabilidad, para ajustarlas a las peculiaridades del Techo Industrial Protegido.
- Medidas de cambio de calificación o clasificación para permitir la edificación de Techo Industrial Protegido.
- Medidas de planificación para la configuración de actuaciones integradas de techo protegido.
- Medidas en el ámbito de la gestión urbanística.

A su vez, la adopción de este tipo de medidas tendrá un procedimiento diferente, en función de que estemos ante suelo originariamente público o suelo privado. Si

estamos ante suelo público que pretende destinarse posteriormente a la promoción de Techo Industrial Protegido, la adaptación de este suelo a los fines pretendidos se realizará de forma inicial por la propia Administración, salvo que concurren Administraciones diferentes, una titular del suelo y otra municipal. De esta forma, el ofrecimiento de este suelo a la promoción privada ya incorporará las prescripciones necesarias para su finalidad, de forma optimizada.

Por contra, si se trata de fomentar el techo protegido sobre suelo privado, la adecuación de la ordenación urbanística se realizará mediante convenio con la empresa promotora o titular de los terrenos.

Las medidas de adaptación de las condiciones de edificabilidad, para su ajuste a las peculiaridades del Techo Industrial Protegido, requieren de la preexistencia de un suelo industrial que permita la realización de micronaves. En estos casos, las condiciones edificatorias no se han establecido pretendiendo optimizar este tipo de producto, por lo que será necesario proceder a realizar tal operación mediante la correspondiente modificación puntual del planeamiento.

Las medidas de cambio de calificación para permitir la edificación de Techo Industrial Protegido suponen la variación del régimen urbanístico aplicable en cuanto que éste se encuentre destinado a edificación no industrial (residencial, terciaria...) o a edificación industrial que no permita la realización de micronaves (gran y mediana industria...). En este supuesto, la normativa urbanística habrá de ser variada para posibilitar el techo protegido, afectando tal variación a la calificación del suelo.

Un paso más lo constituyen las medidas de cambio de clasificación, normalmente de suelo no urbanizable a suelo urbanizable, posibilitando de esa forma no sólo la edificación de techo industrial, sino también la propia posibilidad edificatoria.

Por último, se encuentra la posibilidad de fomentar la intervención de la iniciativa privada en la gestión de suelo industrial con el fin de destinarlo a techo protegido. Este tipo de medidas no presenta particularidad alguna respecto a otro tipo de actuaciones de gestión urbanística, pero sí es preciso señalar la utilidad de estas posibilidades a nuestros efectos. La intervención de la iniciativa privada podrá propiciarse por distintas vías, como más adelante veremos, consistentes en la utilización de sociedades mixtas, la concesión de la gestión urbanística o, en fin, la figura del agente urbanizador.



#### d. Medidas de garantía de demanda

Uno de los principales escollos existentes, a día de hoy, para todo tipo de promoción es el riesgo de demanda. Se trata de un riesgo de gran importancia por la caída de la demanda de productos inmobiliarios y por la falta de iniciativas empresariales.

Unido a ese riesgo, se presenta la extrema dificultad para conseguir recursos financieros por parte de los promotores.

De ahí que la posibilidad de reducir ese riesgo sea un elemento esencial para fomentar cualquier promoción inmobiliaria y, más en concreto, la industrial. Tal reducción del riesgo puede llevarse a cabo por la Administración de forma directa o indirecta.

Indirectamente, puede actuar fomentando la implantación empresarial, en la forma en que veremos en el apartado siguiente. La intervención directa se producirá garantizando la demanda o estableciendo compromisos de garantía de la inversión privada.

A estos efectos, han de tenerse en cuenta dos cuestiones que limitan considerablemente esta forma de fomento: por un lado, los límites impuestos por la normativa comunitaria a la participación de la Administración en este tipo de operaciones, que abordaremos en el capítulo siguiente; y por otro, la carencia de recursos públicos y, en particular, el estado financiero de las Administraciones Públicas, y especialmente la local.

Las formas de intervención son variadas y van desde la aportación directa de fondos públicos a la generación de demanda por la propia Administración.

La aportación de fondos públicos se producirá en supuestos en los que la titularidad del techo sea de la propia Administración, dando lugar a supuestos concesionales en los que se contempla la aportación pública como una parte de la retribución del concesionario.

La generación de una demanda de este tipo de techo por la Administración se puede producir tanto en los casos de promoción de techo industrial sobre suelo público, como en los supuestos de promoción sobre suelo privado:

- En supuestos de construcción de infraestructuras sobre terrenos públicos (no demaniales), a través de la constitución de un derecho de superficie sobre los mismos y la materialización de un posterior arrendamiento operativo en el que la propia Administración figurará como arrendatario. Sobre terrenos demaniales sometidos a concesión, la generación de una demanda pública puede combinarse con la aportación dineraria o sustituir a ésta; se trata de supuestos en los que se utiliza la infraestructura para el desarrollo de fines públicos (viveros de naves) de promoción económica.
- En los casos de promoción sobre suelo privado, la garantía de demanda vendrá producida por la necesidad de este tipo de infraestructuras para el ejercicio de competencias públicas como puede ser la promoción económica o el desarrollo local.

Como se ha apuntado, las posibilidades actuales de este tipo de medidas son escasas, si bien, en aquellos casos en que se adopten, la incidencia será muy importante y habrá de dar lugar a la limitación de los beneficios del promotor, con la consiguiente limitación de los precios.

Por otro lado, puede mantenerse que el empleo de este tipo de fórmulas de colaboración público-privada supone un endeudamiento de la Administración y que, además, implica un sobrecoste importante respecto a fórmulas de intervención directa exclusivamente públicas. Pero estas apreciaciones son relativamente ciertas en cuanto al endeudamiento, dado que éste podrá limitarse al coste anual, y respecto a los mayores costes, pues éstos han de compensarse con la mayor eficiencia de la gestión privada.

## **e. Medidas de apoyo a la implantación empresarial**

Este tipo de medidas se enmarcan dentro de las políticas de promoción económica y desarrollo local y son adoptadas con habitualidad por la Administración Pública y, particularmente, la local.

Se trata de la concesión de ayudas económicas para fomentar la implantación de empresas, otorgada en función de diferentes criterios (inversión, creación de empleo, tipo de industria...).

Realmente, en relación con la promoción inmobiliaria industrial, se trata de medidas de fomento indirecto de la demanda, en cuanto que operan sobre ésta potenciándola.

A los efectos de la promoción de Techo Industrial Protegido, resulta de especial interés la posibilidad de articular este tipo de actuaciones de forma vinculada y específica. Se trata, a fin de cuentas, de distinguir las medidas de fomento para este techo, diferenciándolas de otras con objetivos similares; se tratará por ello de establecer programas de ayudas para la implantación de empresas en techo protegido. Dichas medidas habrán de contemplar, especialmente, los supuestos de alquiler y podrán modularse en función de parámetros generales (inversión, empleo, características de la iniciativa empresarial...), o particulares de cada zona o actuación (tipología de la empresa, fines específicos de regeneración urbana...).

## 4. Medidas jurídicas

Aunque las fórmulas de intervención se tratan en un capítulo específico, es oportuno adelantar aquí que la implementación de este tipo de operaciones podrá ser realizada de forma puntual o planificada.

La intervención puntual se centrará en supuestos específicos en los que las medidas a aplicar se condicionarán a las particularidades concurrentes; su instrumentación habrá de realizarse a través de una fórmula contractual o de convenio.

La intervención planificada tendrá un alcance general y abierto dentro de un territorio determinado (local, provincial o autonómico), de tal forma que las actuaciones responderán a una previa concepción y planificación del tipo de intervenciones y a la convocatoria o llamada a la promoción privada para que aborde las actuaciones, acogándose a los apoyos previamente previstos.

Por otro lado, las medidas a aplicar son, como hemos visto, de distinta índole y pueden ser combinadas en una misma actuación, por lo que normalmente se articularán a través de una fórmula contractual. No obstante, si se adoptan exclusivamente fórmulas de bonificación fiscal o subvención, la fórmula será el acogimiento de los promotores a las mismas con cumplimiento de los requisitos establecidos.

Por último, señalar que un aspecto de especial importancia es la diferenciación entre actuaciones sobre suelo privado o patrimonial de la Administración y actuaciones sobre suelo demanial de la Administración. En las primeras, se emplearán las fórmulas señaladas hasta el momento, mientras que en las segundas habrán de utilizarse fórmulas concesionales.





## Capítulo VI

El programa de Techo Industrial Protegido y la colaboración público-privada



# 1. Introducción

Ya ha quedado expuesto que el Programa de Techo Industrial Protegido presenta como característica definitoria, respecto a las actuaciones que vienen desarrollando las Administraciones Públicas hasta el momento, la de abordar aquellas fórmulas que, en sentido amplio, suponen la existencia de una colaboración público-privada.

Y decimos en sentido amplio para aludir a una acepción material que suponga la puesta en juego de medidas de fomento público –aportaciones dinerarias o no– que persigan la implicación de la promoción privada en la generación de programas de techo protegido de ámbito municipal, provincial o autonómico.

Desde una visión estricta, la cooperación público-privada incluiría la realización de infraestructuras que, desde un principio, o en un momento posterior, se incluirían en el patrimonio de la entidad pública participante, corriendo la inversión inicial a cargo de la iniciativa pública.

De esta forma, se aludiría a los contratos típicos, incluidos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, de colaboración público-privada y a los de concesión de obra pública.

Los contratos de colaboración público-privada se definen en el art. 11 de la mencionada Ley como:

*“Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado aquéllos en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global.*

*c. La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.*

*d. Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado”.*

Los de concesión de obra pública se definen en el art.7:

*1. La concesión de obras públicas es un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo 6, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.*

*2. El contrato, que se ejecutará en todo caso a riesgo y ventura del contratista, podrá comprender, además, el siguiente contenido:*

*a. La adecuación, reforma y modernización de la obra para adaptarla a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación de los servicios o la realización de las actividades económicas a las que sirve de soporte material.*

*b. Las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles en relación con los elementos que ha de reunir cada una de las obras para mantenerse apta a fin de que los servicios y actividades a los que aquéllas sirven puedan ser desarrollados adecuadamente de acuerdo con las exigencias económicas y las demandas sociales.*

*3. El contrato de concesión de obras públicas podrá también prever que el concesionario esté obligado a proyectar, ejecutar, conservar, reponer y reparar aquellas obras que sean accesorias o estén vinculadas con la principal y que sean necesarias para que ésta cumpla la finalidad determinante de su construcción y que permitan su mejor funcionamiento y explotación, así como a efectuar las actuaciones ambientales relacionadas con las mismas que en ellos se prevean. En el supuesto de que las obras vinculadas o accesorias puedan ser objeto de explotación o aprovechamiento económico, éstos corresponderán al concesionario conjuntamente con la explotación de la obra principal, en la forma determinada por los pliegos respectivos.*

Además, quedarían también incluidos los contratos de gestión de servicios públicos.

En estas fórmulas contractuales es donde se plantea como de especial trascendencia estudiar si la inversión permanece en el balance de la parte privada con la consiguiente desconsolidación o, si por el contrario, no se produce tal desconsolidación. Y este es un tema que ha de resolverse con la normativa europea de contabilidad en la mano.

La misma cuestión es aplicable a contratos complejos en los que la infraestructura se realiza por la parte privada en suelo de la Administración, a través de un derecho de superficie, con un posterior arrendamiento de la misma a la parte pública (arrendamiento operativo versus arrendamiento financiero).

Pues bien, cuando en este estudio se alude a la promoción de Techo Industrial Protegido, no estamos circunscribiendo nuestro ámbito a este concepto estricto que comentamos, dado que en el mismo incluimos, además, toda una variedad de fórmulas que exceden de lo señalado, abarcando sistemas de fomento encuadrables más en la normativa de subvenciones o fiscal, por ejemplo, que en la contractual.

No obstante, el diferenciar unos casos de otros sí es de trascendental importancia como veremos seguidamente.

## 2. Supuestos de análisis

Independientemente de la calificación jurídica de la operación, y dado que estaremos ante una colaboración público-privada, entendida en sentido amplio, para lograr fines de interés social, es importante estudiar dos cuestiones trascendentales, no solo desde el punto de vista jurídico, sino desde la justificación de la mayor o menor eficiencia de la asignación de fondos públicos.

Estas dos cuestiones son las que hacen referencia al análisis de la distribución de riesgos y a la búsqueda del mayor valor del dinero público (mayor valor por precio).

No obstante, la diferenciación conceptual a la que hacíamos referencia en el epígrafe anterior sí es necesario realizarla, pues los supuestos son evidentemente diferentes:

En los **casos de colaboración público-privada en sentido estricto**, estaríamos en los supuestos contenidos en nuestro programa que conlleven las siguientes actuaciones:

- Supuestos de realización de dotaciones públicas sobre suelo público dotacional, en cuyo caso se articularían mediante un contrato de concesión de obra pública.



- Supuestos de realización de dotaciones sobre suelo patrimonial de la Administración a través de un derecho de superficie, con posterior arrendamiento de la infraestructura a la Administración propietaria del suelo.
- Supuestos de creación por la Administración de una “sociedad vehículo” para incorporar a la parte privada mediante adquisición por ésta de parte del capital. En este caso, es la sociedad mixta la que afronta la promoción y, por tanto, la inversión.

En estos casos, el análisis de riesgos presentará una especial relevancia, pues del mismo surgirá la determinación sobre si es posible la desconsolidación de la inversión respecto de las cuentas públicas y, por tanto, si la misma permanece en el balance del privado que la realiza.

El problema existirá siempre que parte de la financiación se realice con cargo a fondos públicos.

Los sistemas de financiación de la parte pública a la realización de infraestructuras por privados pueden esquematizarse de la siguiente forma:

FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN	
Fuentes	Mecanismos de inversión diferida
PRESUPUESTARIA Coste recae sobre ciudadanos	Abono total del precio
	Peaje en sombra
	Servicio de gestión de infraestructura preexistente
	Transferencias de capital a entidades instrumentales
	Aportaciones de capital
EXTRAPRESUPUESTARIA (o financiación estructurada) Coste recae sobre los usuarios	Créditos participativos
	Sistemas concesionales
	Sistemas instrumentales
	Sistemas de financiación cruzada

Las fórmulas de participación de la Administración Pública en la financiación pueden ser:

## FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA FINANCIACIÓN

Subvenciones a la explotación mediante ayudas a las tarifas (peajes blandos)
Avales y Garantías
Anticipos reembolsables
Aportaciones de capital, terrenos, inmuebles, derechos o equipamientos
Préstamos subordinados
Garantías subsidiarias que garanticen determinados niveles de ingreso
Cláusulas de rescisión

En los casos expuestos de concesión de obra pública, sociedad mixta y derecho de superficie con arrendamiento operativo, contemplados entre los tipos de actuación del Programa de Techo Protegido, se produce, en mayor o menor medida, una financiación pública que es preciso analizar desde el punto de vista de su posible permanencia en el balance de la parte privada.

Por el contrario, en el resto de fórmulas propuestas, esta problemática no se produce.

En todos los **supuestos en los que el suelo sobre el que se actúa es de titularidad privada**, independientemente de que el mismo originariamente haya sido público, no se plantea el tema de la posible consolidación de la inversión en las cuentas públicas; ya nos refiramos a bonificaciones fiscales, a medidas urbanísticas o a contratos de alquiler de techo privado, la inversión siempre se incorporará al balance de la parte privada que promueva el techo.

No obstante, como decíamos, tanto el análisis de distribución de riesgos (abordando la optimización de la transferencia de riesgos), como el de mayor valor del dinero público (Public Sector Comparator), se presentan como de interés para exponer las ventajas del sistema que proponemos frente al consistente en inversión pública directa.

Además, en todos los supuestos, y no solo en concesionales, es importante que la Administración aporte un Marco Financiero adecuado para atraer la inversión privada (projet finance), dado el déficit de rentabilidad financiera de gran parte de los proyectos públicos y la incertidumbre generada por los riesgos asociados.

### 3. Consolidación de inversiones

Como venimos indicando, el tema de la desconsolidación de la inversión, respecto a las cuentas públicas de la Administración que aporta financiación, se presenta únicamente en los supuestos concesionales de sociedad mixta o de constitución de derechos de superficie sobre suelos públicos, como paso previo al arrendamiento de la infraestructura construida a la Administración titular del suelo.

En esos casos, para que se produzca la citada desconsolidación, tiene que existir una real transferencia de riesgos derivados de la propiedad de los activos a esa parte privada, con independencia de la titularidad de la infraestructura desde el punto de vista jurídico. Por consiguiente, el éxito de la desconsolidación respecto a la Administración dependerá de la correcta aplicación del criterio de asunción de la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad de los activos, de acuerdo con los criterios de la SEC95 (Decisión Eurostat-2004).

De ahí que, si se cumplen los requisitos de asunción de riesgos por el concesionario, las aportaciones públicas tendrán efecto sobre el déficit público a medida que se vaya devengando el gasto correspondiente de la Administración.

Se pueden distinguir tres casos:

#### **Supuesto concesional. Caso 1:**

La concesión se financia con pagos de los usuarios, si bien existen subvenciones corrientes de la Administración. Sería de aplicación la regla del 50%, con lo que el concesionario sería "productor de mercado" si las ventas suponen al menos el 50% de los costes de producción. En este caso, habría desconsolidación.

La Decisión Eurostat "será aplicable, únicamente, en los casos donde la Administración Pública es la principal compradora de los servicios proporcionados por el socio privado, ya sea que la demanda provenga directamente de la propia Administración Pública o bien de otros usuarios como terceras partes (tal como se observa principalmente en los servicios sanitarios y educativos, así como en la utilización de algunas infraestructuras de transporte)".

#### **Supuesto Concesional. Caso 2:**

Si la aportación de la Administración es superior o responde de la totalidad (peaje en sombra), en este caso existiría desconsolidación si el concesionario asume el

riesgo de construcción, y además el riesgo de disponibilidad o el de demanda<sup>1</sup> (ver tabla página siguiente).

### Supuesto Institucional. Caso 3:

En esta modalidad existen diferentes supuestos:

- La Administración crea una sociedad 100% pública que contrata con terceros.
- La Administración crea una sociedad pública que contrata con la propia Administración.
- La Administración crea una sociedad vehículo para la que busca socios privados.

En todos los casos, la unidad habrá de ser de mercado (las ventas han de cubrir más del 50% de los costes) y dicha unidad será la que soporte la mayoría de los riesgos.

CONSOLIDACIÓN DE INVERSIONES	
TIPO DE RIESGO	CONSIDERACIONES
<b>CONSTRUCCIÓN</b>	<p>Identificación de quién de las dos partes del contrato, el socio público o el socio privado, debe soportar las consecuencias económicas derivadas de acontecimientos que dan lugar a retrasos en la entrega, ejecución del contrato sin respetar las normas especificadas en el mismo, los incrementos del coste con relación a los previstos inicialmente, deficiencias técnicas y, por último, los derivados de los efectos exteriores que perjudiquen la realización del contrato.</p> <p>Con relación al análisis de este tipo de riesgos, si la Administración Pública debe realizar los pagos derivados del contrato, sin tener en cuenta la realización de los activos involucrados en el contrato y la situación efectiva de los mismos, esto se consideraría como una prueba de que la Administración soporta la mayoría de los riesgos asociados a la construcción del activo. En caso contrario, el riesgo de construcción recaería sobre el socio privado.</p> <p>En este sentido, las cuestiones fundamentales a analizar, entre otras, son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Analizar si el contrato prevé o no pagos de la Administración al socio privado antes de que finalice la construcción y dé comienzo la prestación de los servicios vinculados al activo.</li> <li>– Comprobar la existencia de sanciones por incumplimiento de las condiciones contractuales relativas a la construcción: plazos de entrega, normas técnicas, etc.</li> <li>– Verificar que los posibles incrementos de los costes de la construcción, respecto a los inicialmente previstos, no se trasladan a mayores costes de los servicios suministrados por el socio privado, salvo casos de fuerza mayor o por actuaciones imputables directamente a la Administración.</li> </ul>

## DISPONIBILIDAD

Este tipo de riesgo se aplica a las consecuencias derivadas de las situaciones en las que el socio privado no está en condiciones para prestar los servicios fijados en el contrato con la Administración Pública. Igualmente, queda dentro de su ámbito de análisis qué ocurre cuando el socio no puede prestar el volumen de servicios en las condiciones de cantidad, especificaciones técnicas, condiciones de seguridad y calidad fijadas en el contrato. En el supuesto de que a la Administración, de acuerdo a las cláusulas fijadas en el contrato, se le autorice a reducir de manera significativa los pagos periódicos que debe realizar al socio privado, puede afirmarse que el riesgo de disponibilidad recae sobre el socio privado.

Esta situación sería perfectamente comparable con el comportamiento de cualquier cliente privado en un contrato comercial y, por tanto, los pagos de la Administración deben depender de las condiciones efectivas en que se prestan los servicios por el socio durante un período de tiempo. La aplicación de sanciones cuando el socio incumple las obligaciones de suministro de servicios debe ser automática y debe tener un efecto importante sobre los ingresos y/o beneficios del socio, y no ser algo puramente «cosmético simbólico».

En caso contrario, es decir, cuando los pagos de la Administración son iguales o con escasas modificaciones, cualesquiera que fuesen las condiciones en que el socio privado presta los servicios derivados del contrato, se podría afirmar que el riesgo lo soporta la Administración Pública.

En este caso, la evaluación del riesgo de disponibilidad exige un estudio pormenorizado de diversos aspectos, tales como:

- Verificar que en el contrato se fijan los parámetros que permiten valorar la calidad de cada uno de los servicios suministrados por el socio privado (de forma individualizada) y el nivel de disponibilidad del servicio.
- Constatar que el contrato prevé la aplicación de deducciones, determinadas con claridad y precisión, para cada uno de los parámetros utilizados para medir la calidad y disponibilidad de los servicios.
- Comprobar que contractualmente se determina la periodicidad (mensual, trimestral u otra) para llevar a cabo las mediciones sobre las posibles existencias de fallos en la calidad y en el nivel de disponibilidad.
- Verificar que el contrato estipula claramente que el importe de las deducciones resultantes se aplica de manera automática a los pagos que la Administración debe realizar al socio privado.
- Confirmar que el montante de las deducciones representa una parte realmente significativa de los ingresos del socio.

## CONSOLIDACIÓN DE INVERSIONES

### TIPO DE RIESGO

### CONSIDERACIONES

#### DEMANDA

Cubre las variaciones que se producen a lo largo de la vigencia del contrato en la demanda de los servicios (más alta o más baja que la esperada cuando el contrato fue firmado) con independencia del comportamiento y de la gestión del socio privado. Este riesgo solo debe cubrir cambios en la demanda debidos a factores ajenos a las condiciones en las que el socio privado presta los servicios. Estos factores externos pueden derivarse de cambios en el ciclo económico, nuevas tendencias del mercado, competencia de otras empresas suministradoras de servicios o incluso por la obsolescencia tecnológica.

En el supuesto de que la Administración esté obligada a garantizar un nivel determinado en el contrato de pagos por tarifa al socio, independientemente del nivel de demanda real, puede afirmarse que es la Administración quien asume el riesgo de demanda, siendo, por tanto, irrelevantes las fluctuaciones del nivel de demanda en los ingresos y beneficios del socio privado. No obstante, estos criterios no se consideran válidos cuando el cambio en el nivel de demanda es consecuencia de cualquier resultado de una iniciativa evidente de la Administración, tales como decisiones de una Administración Pública (y no simplemente de la unidad o unidades implicadas directamente en el contrato) que da lugar a un cambio significativo de política, o del desarrollo de infraestructuras competitivas directamente construidas bajo mandato público.

La evaluación del riesgo de demanda exige analizar una serie de factores que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Analizar el sistema de fijación de la tarifa que la Administración Pública debe abonar al socio privado por la prestación de los servicios fijados en el contrato, comprobando si dicha tarifa se calcula en función del nivel efectivo de la demanda.
- Estudiar el efecto en el contrato de cláusulas que garanticen pagos mínimos al socio privado, o de aquéllas que impongan limitaciones contractuales a la posibilidad de que el socio realice beneficios adicionales.
- Comprobar que las tarifas por tramos de uso del servicio están calculadas sobre la base de estudios de calidad de variabilidad de la demanda.

<sup>1</sup> Se sigue la exposición realizada por R. MARTÍNEZ MANZANEDO en *La contabilidad de la colaboración público-privada en el contexto del sistema europeo de cuentas. Presupuesto y Gasto Público*, n.º 45, págs. 187 a 196. 2006.

## 4. Ventajas de la colaboración público-privada respecto a la promoción pública

Tanto el análisis de riesgos como el del “mayor valor por precio” (que se explica en el apartado siguiente) forman parte de lo que se conoce como *Public Sector Comparator*, que es un sistema de comparación de costes y riesgos entre proyectos públicos y proyectos de colaboración público-privada.

Comenzando por el análisis de riesgos, en base a los tres tipos de riesgos que existen en todo proyecto - ya descritos - y al riesgo de financiación, que debe añadirse a los anteriores especialmente en épocas de crisis económica como la actual, puede realizarse un análisis que, en términos generales, afecta a todos los modelos de colaboración público-privada para la promoción de Techo Industrial Protegido.

En este sentido, resulta de interés comparar cómo es la asignación de riesgos en un proyecto de promoción pública y cómo es en un proyecto de colaboración público-privada.

Para ello, se identificarán los distintos riesgos dentro de cada uno de los grupos (construcción, demanda, disponibilidad y financiación), así como las consecuencias de que se materialicen y la distribución de riesgos entre sector público y privado, suponiendo dos modelos: uno de promoción pública y otro de colaboración público-privada.

ASIGNACIÓN DE RIESGOS SEGÚN EL MODELO PÚBLICO DE PROMOCIÓN				
Tipo de riesgo	Riesgo	Consecuencia	Asignación	
			Adjudicatarios de la obra	Administración
Construcción	Riesgo de que el coste de la obra sea mayor que el presupuestado en los pliegos	La rentabilidad económica del proyecto disminuiría	X	X
	Riesgo de que la construcción de las micronaves exceda el plazo previsto	Las empresas no dispondrían de las naves en el plazo que esperaban y se vería afectada la rentabilidad del proyecto	X	X
	Riesgo de que las micronaves no presenten los criterios mínimos de calidad	El producto resultaría menos competitivo y atractivo de cara a las empresas	X	
Demanda	Riesgo de no encontrar inquilinos o compradores para las naves	No se amortizaría la inversión destinada a financiar las naves		X
	Riesgo de que las actividades interesadas en instalarse en el Techo Industrial Protegido no sean las preferidas por la Administración	Cabrían dos opciones: permitir el asentamiento de actividades que en principio no eran las deseadas o bien renunciar a la comercialización de las naves, lo que conllevaría la consecuencia anterior		X
	Riesgo de disminución o desaparición de subvenciones a la implantación de empresas	Se dificultaría la instalación de empresas en el Techo Industrial Protegido		X
	Riesgo de que las empresas instaladas en principio en las micronaves quiebren	Por una parte se cortaría el flujo de rentas (en caso de que las empresas estuvieran en régimen de alquiler) y, por otra parte, se destruiría actividad, generándose desempleo y todas las consecuencias (sociales, económicas, políticas, etc.) que ello supone		X

Disponibilidad	Riesgo de mantenimiento y conservación	Si el mantenimiento no es adecuado, no solo disminuye el valor del inmueble sino que, además, se entorpece la actividad empresarial y los inquilinos pueden abandonar las micronaves		X
Financiación	Riesgo de falta de financiación y condicionamiento de otras inversiones	La inversión se consolidaría en las cuentas de la Administración Pública, elevando su déficit y, por consiguiente, reduciendo su capacidad para acometer otros proyectos		X
	Riesgo de impagos	Sería asumido por las cuentas públicas		X
	Riesgo de aumento de costes financieros	Sería asumido por las cuentas públicas		X

En el caso de que la promoción sea pública, prácticamente todos los riesgos los asume la Administración. Esto es así porque tanto la financiación como el diseño del proyecto, la comercialización y la gestión del TIP corresponderían a la misma.

No obstante, parte de los riesgos de construcción los asumen ambas partes ya que, aunque en principio debería soportarlos el constructor contratado, la Administración asume los sobrecostes que provienen de la revisión de precios o de los retrasos en la obra originados por imprevisiones del proyecto, modificaciones o actuaciones complementarias.

Veamos a continuación qué ocurre con esta distribución de riesgos si el proyecto se lleva a cabo a través de fórmulas de colaboración público-privada.

ASIGNACIÓN DE RIESGOS SEGÚN EL MODELO DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA				
Tipo de riesgo	Riesgo	Consecuencia	Asignación	
			Adjudicatarios de la obra	Administraciones
Construcción	Riesgo de que el coste de la obra sea mayor que el presupuestado en los pliegos	La rentabilidad económica del proyecto disminuiría	X	
	Riesgo de que la construcción de las micronaves exceda el plazo previsto	Las empresas no dispondrían de las naves en el plazo que esperaban y se vería afectada la rentabilidad del proyecto	X	
	Riesgo de que las micronaves no presenten los criterios mínimos de calidad	El producto resultaría menos competitivo y atractivo de cara a las empresas	X	



Demanda	Riesgo de que la Administración Pública no encuentre promotores dispuestos a acometer el proyecto de TIP	No se construirían las micronaves		X
	Riesgo de no encontrar inquilinos o compradores para las naves	No se amortizaría la inversión destinada a financiar las naves	X	
	Riesgo de que las actividades interesadas en instalarse en el Techo Industrial Protegido no sean las preferidas por la Administración	Cabrían dos opciones: permitir el asentamiento de actividades que en principio no eran las deseadas o bien renunciar a la comercialización de las naves, lo que conllevaría la consecuencia anterior		X
	Riesgo de disminución o desaparición de subvenciones a la implantación de empresas	Se dificultaría la instalación de empresas en el Techo Industrial Protegido	X	
	Riesgo de que las empresas instaladas en principio en las micronaves quiebren	Por una parte se cortarían el flujo de rentas (en caso de que las empresas estuvieran en régimen de alquiler) y, por otra parte, se destruiría actividad generándose desempleo y todas las consecuencias (sociales, económicas, políticas, etc.) que ello supone	X	
Disponibilidad	Riesgo de mantenimiento y conservación	Si el mantenimiento no es adecuado, no solo disminuye el valor del inmueble sino que, además, se entorpece la actividad empresarial y los inquilinos pueden abandonar las micronaves	X	
Financiación	Riesgo de falta de financiación y condicionamiento de otras inversiones	Es muy probable que el promotor no cuente con recursos suficientes para acometer el proyecto	X	
	Riesgo de impagos	El promotor privado dejaría de recibir ingresos con los consiguientes problemas financieros que ello conlleva	X	
	Riesgo de aumento de costes financieros	El promotor tendría más gastos relacionados con el proyecto, con lo que disminuiría la rentabilidad del mismo	X	

En los casos de colaboración público-privada, se produce un importante trasvase de los riesgos desde el sector público al sector privado.

Sin embargo, en este punto es necesario hacer una matización importante: si bien en todos los casos de colaboración público-privada se produce dicha transferencia de riesgos, en el caso particular de las concesiones, es necesario tener en cuenta que solo se trasladarán los riesgos del sector público hacia el privado si el proyecto es realizado por el concesionario. Efectivamente, el art. 114 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, establece en su punto 4 lo siguiente: *“El concesionario responderá de los daños derivados de los defectos del proyecto cuando, según los términos de la concesión, le corresponda su presentación o haya*

*introducido mejoras en el propuesto por la Administración.*” El texto del artículo deja suficientemente claro en qué casos los riesgos de construcción son trasladados por entero al sector privado cuando la realización del proyecto corresponde al concesionario. Por este motivo, hay que tener muy en cuenta este aspecto si la Administración desea optimizar al máximo la colaboración público-privada en los casos de concesión.

Por otra parte, para determinar si es preferible llevar a cabo un proyecto a través de fórmulas exclusivamente públicas o si es mejor recurrir a colaboración público-privada, además del análisis de riesgos, debe realizarse un análisis del mayor valor por precio (*value for money*) que consiste en comparar qué euro invertido en un proyecto produce un mayor valor; y debe entenderse “valor” en su sentido más amplio, no solo en términos económicos, sino también en términos de interés social.

Utilizando este análisis del mayor valor por precio en la promoción pública en comparación con la colaboración público-privada para el desarrollo de TIP, se obtienen los siguientes resultados (página siguiente):

	<b>Modelo de promoción pública</b>	<b>Modelo propuesto de promoción público-privada</b>
<b>Cuentas públicas</b>	Si la Administración promueve el TIP con sus propios medios, esta inversión se reflejaría en su balance con lo que se limitaría su capacidad para acometer otros proyectos, ya que su endeudamiento se eleva (y recuérdese que existe un máximo nivel de endeudamiento según el SEC-95)	Si es un privado el que promueve, la Administración no imputa a su balance la inversión ya que es el privado quien la realiza
<b>Costes, calidad y plazo del proyecto</b>	En general, los proyectos gestionados por las Administraciones Públicas incurren en mayores desviaciones en cuanto a costes, plazo y calidades ya que, por una parte, la Administración Pública no es especialista en la materia y, por otra parte, no posee el incentivo que posee un privado para realizar la obra en el coste previsto (o menor), en el plazo previsto (o menor ya que antes podrá empezar a tener rendimientos) o con la calidad esperada (si la calidad es menor las micronaves perderían competitividad)	Si el privado es quien gestiona el proyecto de construcción de mininaves, velará por cumplir los criterios de coste, calidad y plazos ya que la amortización de la inversión en el menor tiempo posible y su propia rentabilidad dependen de ello
<b>Comercialización</b>	Aunque la Administración Pública posee grandes intereses en comercializar las micronaves, no solo para amortizar su inversión sino sobre todo para crear actividad económica, las Administraciones Públicas no cuentan con la estructura y los recursos necesarios para realizar esta labor con suficiente eficacia (no cuentan con personal especializado, no están en el “mercado”, etc.)	El promotor privado de mininaves es un especialista en el mercado inmobiliario, de modo que dispone no solo de los recursos y del método sino también de una red de contactos que facilitan la comercialización. Además, este hecho no impide que la Administración pueda cooperar a través de acciones de comunicación y difusión del proyecto

## Financiación

En el caso de las micronaves que se comercialicen a través de alquiler, la Administración debería realizar una serie de gestiones, periódicas o no (cobro de las rentas, reparaciones, intervención en conflictos, cambio de inquilinos, etc.). Normalmente estas cuestiones son mejor atendidas por la iniciativa privada que dispone de personal dedicado a dichas tareas

En este caso, existen las mismas tareas de gestión que si el promotor es la Administración. La diferencia es que el promotor privado cuenta con más recursos y experiencia, ya que estas cuestiones forman parte de su actividad habitual. Además, la Administración queda así, liberada de la prestación de estos servicios, pudiendo centrarse en aquellos que le son más propios.

Puede observarse que, según el análisis “mayor valor por precio”, resulta más interesante acogerse a fórmulas de colaboración público-privada, ya que la ejecución y la explotación del TIP es más eficiente.

Desde el punto de vista de los costes económicos, la colaboración público-privada también aporta importantes atractivos para la Administración Pública. Veámoslo con un ejemplo:

Supongamos que una Administración desea promover TIP por sus propios medios. El esfuerzo económico que realiza sería el siguiente:

- **Coste del suelo** (puede incluir el coste de adquisición si se adquiere mediante expropiación y coste de urbanización).
- **Coste de construcción del TIP.**
- **ICIO** (la Administración deja de ingresar este tributo ya que es ella misma quien promueve).
- **Tasas** (la Administración no ingresa este tributo porque es ella misma quien promueve).

Si por el contrario, la Administración decide llevar a cabo el proyecto a través de una fórmula de colaboración público-privada como las anteriores, su esfuerzo económico se vería reducido al siguiente:

- **ICIO.** La Administración podría dejar de ingresar, como máximo, el 95% de este tributo.
- **Tasas.**
- **Coste de construcción del TIP.** La Administración no asume ningún coste de construcción.

- **Coste del suelo.** Si el suelo es privado, la Administración no asume ningún coste. Si el suelo es público, la Administración recibe una menor compensación por el mismo.

Así, utilizando el análisis del mayor valor por precio, desde el punto de vista de los costes económicos, para comparar un mismo proyecto ejecutado por la Administración Pública o a través de una forma de colaboración público-privada, se obtendría el siguiente cuadro:

	Promoción pública	Colaboración público-privada
ICIO	La Administración deja de ingresar el 100%	La Administración puede bonificar hasta el 95%
Tasas	La Administración deja de ingresar el 100%	La Administración ingresa la totalidad
Coste de construcción	La Administración asume una parte importante de los riesgos de construcción	La Administración no asume ningún coste de construcción
Suelo	La Administración asume el 100%	Si el suelo es público, la Administración puede establecer el precio del suelo o el canon en relación al precio final del TIP, con lo que asume una parte del coste al no enajenarlos a precio de mercado

Resulta evidente que los costes que asume el Sector Público en uno y otro caso son claramente distintos y mucho más favorables en el segundo caso (en colaboración con el Sector Privado).

Para concluir, las ventajas y los inconvenientes de las fórmulas de colaboración público-privadas pueden resumirse en el cuadro siguiente:

	Administración	Sector Privado
Ventajas	<p>Reduce los riesgos considerablemente</p> <p>La ejecución del proyecto no queda supeditada a la disponibilidad de fondos</p> <p>Asume menos costes</p>	<p>Dispone de una alternativa para desarrollo de negocio</p> <p>Cuenta con el apoyo público para la difusión del proyecto</p> <p>Puede reducir el riesgo de demanda</p>
Inconvenientes		El beneficio es menor que en el mercado libre







## Capítulo VII

### Modelos de actuación



# 1. Introducción

Como veíamos en el Capítulo V, las iniciativas para el fomento de la promoción del TIP pueden agruparse del siguiente modo:

## - Fomento de actuaciones privadas sobre suelo privado.

o Actuaciones para realización de techo industrial.

- sobre suelo de procedencia privada.
- sobre suelo de procedencia pública.

o Actuaciones para realización de techo industrial dotacional.

## - Actuaciones privadas sobre suelo público.

Además, las actuaciones pueden afectar a suelo gestionado y urbanizado o, por el contrario, a ámbitos no urbanizados ni gestionados, cabiendo entre ambas situaciones una gama amplia de casos intermedios.

Por otro lado, según el carácter de la actuación, la misma podrá ser individualizada, es decir, realizada en atención a un supuesto o situación concreta, o planificada al responder a una previa planificación pública, sectorial o general, en ámbitos territoriales determinados –municipal, comarcal, provincial o autonómico-, en los que se incardine la actuación.

Por último, cualquiera de las actuaciones podrá ser complementada por la configuración de medidas de fomento para las empresas que se vayan a instalar en el techo protegido o de actuaciones que supongan asunción de la garantía de demanda por la Administración, total o parcialmente.

Seguidamente, se procede a detallar la exposición de las tipologías de actuación indicadas, abordando en cada una los aspectos jurídicos, técnicos y económico-financieros. En primer lugar, se procederá, en cada tipología, a la exposición general de la actuación con alusión a los aspectos jurídicos, para especificar en segundo término los aspectos técnicos, fundamentalmente los que se refieren a valoraciones y, por último, las cuestiones económico-financieras y, en concreto, las que afectan a va-



loración de riesgos, eficiencia de la inversión pública y rentabilidad de la actuación para los privados que intervengan.

## 2. Fomento de iniciativas privadas sobre suelo privado para la promoción de techo industrial

### a. Suelo de propiedad privada y procedencia privada

En este tipo de actuaciones, la Administración actuante (local, provincial o autonómica) pretende, mediante la articulación de medidas de diversa índole, fomentar la promoción de Techo Industrial Protegido.

La actuación puede ser de carácter singular, es decir, dirigida a un caso concreto seleccionado en base a sus características específicas o, por el contrario, ser de carácter general, a través de una convocatoria pública cerrada o abierta.

Se trata, en definitivas cuentas, de un llamamiento a los promotores y propietarios de suelo para que consideren la posibilidad de acogerse a determinados beneficios mediante el compromiso de proceder a la promoción de Techo Industrial Protegido.

Ese llamamiento supondrá que los promotores presentarán una solicitud para la calificación de su actuación como TIP por parte de la Administración actuante, de tal forma que ésta decida en cada caso la procedencia de calificar la iniciativa y, además, dentro del marco previamente establecido, proceda a fijar las condiciones concretas en cada actuación.

Si la Administración actuante decide establecer un marco general, a través de una convocatoria abierta, esté integrada la misma o no en una planificación TIP para el territorio afectado, debe concretar con claridad, en una norma de carácter general, al menos, las siguientes cuestiones:

- 1º Fijación del objeto de la reglamentación que, en principio, se referirá al establecimiento del régimen TIP, estableciendo los objetivos perseguidos.
- 2º Fijación del concepto y características del TIP, a los efectos de su aplicación en el ámbito al que se refiera la normativa, con atención a los parámetros señalados en el Capítulo II.

- 3º Establecimiento de las fórmulas de acceso al TIP (en propiedad, arrendamiento o arrendamiento con opción de compra), pronunciándose en cuanto a la inclusión de supuestos de autopromoción o promoción para uso propio. Igualmente, se establecerán los requisitos de acceso que concreten la tipología de empresas para las que se dirige la promoción; bien de forma general, por sus características, bien en atención a objetivos concretos fijados en el objeto (descongestión urbana, apoyo a empresas de determinado sector...).
- 4º Condiciones del suelo, dado que resulta de especial interés concretar las condiciones de todo tipo del suelo que puede aspirar a ser calificado. Las previsiones deberán dejar un margen suficiente de discrecionalidad pues la calificación dependerá, en gran medida, de las propuestas concretas que se realicen.
- 5º Regulación de la extensión de la protección pública a anexos (oficinas, aparcamientos, zonas exteriores...).
- 6º Establecimiento de los criterios para cómputo de superficies.
- 7º Destino del TIP.
- 8º Condiciones técnicas mínimas del TIP.
- 9º Requisitos subjetivos de los promotores.
- 10º Duración del régimen de protección.
- 11º Régimen de la titularidad y el uso.
- 12º Precios de venta máximos y renta.
- 13º Requisitos de los contratos de venta, alquiler o alquiler con opción de compra.
- 14º Posibles transmisiones del TIP.
- 15º Régimen de calificación provisional y definitiva, modificaciones y procedimiento. Posible calificación de techo terminado.

16º Régimen, procedimiento y efectos de la descalificación.

17º Sistemas de control, mediante visados de contratos y control de transmisiones.  
A estos efectos es posible establecer un registro de solicitantes de naves.

18º Régimen de las medidas de fomento a aplicar en materia urbanística, fiscal, de subvención, garantías de demanda etc.

19º Posibles incentivos a contemplar para empresas que se implanten en el TIP.

20º Fórmulas adicionales relativas a la simplificación administrativa.

En el caso de actuaciones individualizadas, el instrumento al que incorporar los contenidos señalados, en lo que sea aplicable, dependerá de las medidas de fomento que se utilicen. En ese sentido, las medidas de carácter fiscal requerirán del acuerdo administrativo correspondiente y las urbanísticas del cumplimiento de los requisitos legales en ese ámbito, por lo que lo más práctico resultará incorporar a un documento, acuerdo o convenio único, todos los pactos y medidas, y aplicar a la tramitación y aprobación las formalidades que se exijan desde todos los ámbitos sectoriales.

Respecto a las implicaciones económicas que tiene este modelo para los agentes involucrados (Administración y Sector Privado), puede señalarse lo siguiente:

- **Implicaciones económicas para la Administración Pública**

El apoyo de la Administración Pública desde el punto de vista económico se limita, en este caso, a la bonificación del ICIO hasta un máximo del 95%. A cambio, la Administración Pública consigue la promoción de TIP más asequible para posibles empresas interesadas en instalarse en él y, con ello, la creación de actividad económica y empleo.

COSTES	BENEFICIOS
Bonificación del ICIO hasta un 95%	Oferta de techo industrial a precios más asequibles para las empresas y sin necesidad de consolidar deuda en las cuentas públicas  Creación de actividad económica y empleo

## • Implicaciones económicas para el Sector Privado

El Sector Privado asume las inversiones en el TIP y demás riesgos inherentes a la promoción.

Dado que el suelo es de propiedad privada (y por tanto ha sido adquirido y urbanizado por el privado), para el cálculo de la inversión se tendrá en cuenta tanto el coste del suelo urbanizado como el coste de la construcción.

A cambio, obtiene los siguientes beneficios:

- Promueve techo industrial a un coste menor de lo que lo haría sin la calificación administrativa de TIP, ya que solo asume un 5% del ICIO en el mejor de los casos.
- Cuenta con el apoyo de la Administración Pública para la comunicación de la promoción, con lo que se atempera el riesgo de demanda frente a una promoción privada ordinaria.
- Obtiene una rentabilidad adecuada al momento económico.
- Consigue poner en valor un suelo que de otra manera, y dada la situación económica de crisis, posiblemente no fuera capaz de comercializar y, por otra parte, tampoco contaría con incentivos suficientes para promover por sí mismo.

COSTES	BENEFICIOS
Coste del suelo más coste de construcción Costes de mantenimiento Comercialización a un precio inferior al de libre mercado	Puesta en valor de un suelo que sería difícil de comercializar en el momento económico actual y para el que, sin la calificación de TIP, no tendría los incentivos suficientes para promover techo industrial Promoción de techo industrial a un coste menor del habitual gracias a la bonificación del 95% como máximo del ICIO Apoyo de la Administración para la comunicación del proyecto, aumentando las posibilidades de comercialización y atemperando así el riesgo de demanda Obtención de una rentabilidad adecuada a la situación económica

## b. Suelo de propiedad privada y procedencia pública

En este caso, la Administración actuante es propietaria de suelo industrial, desarrollado o no, que pretende enajenar a promotores privados para que promuevan la construcción de Techo Industrial Protegido.

Se tratará, en cualquier caso, de una enajenación patrimonial que habrá de realizarse de acuerdo con la normativa patrimonial aplicable a la Administración titular de los inmuebles.

También habrá de tenerse en cuenta la normativa sobre patrimonios públicos de suelo aplicable en cada Comunidad Autónoma y contenida en la correspondiente normativa urbanística, para cumplir con las previsiones y destinos allí establecidos.

Se tratará, en todo caso, de suelo calificado como de "carácter patrimonial", dada la inalienabilidad del dominio público; y, además, habrá de tener una calificación urbanística compatible con el destino industrial que se pretende.

Esa compatibilidad urbanística será requisito necesario, pero no suficiente, pues el suelo ha de tener unas condiciones edificatorias adaptadas, en función de su clase y estado, al fin que se pretende, que no es otro que la edificación de TIP. Es decir, que mientras en el caso de ofrecimiento de la calificación TIP a promotores que ya disponen de suelo, podrá ser preciso, y de hecho lo será en muchos casos, adaptar sus condiciones urbanísticas que no habrán sido establecidas en atención a las necesidades del TIP, en el caso que ahora analizamos, el suelo se encuentra originariamente en manos de la Administración, por lo que antes de la enajenación del mismo, éste ha de ser "urbanísticamente preparado" para que disponga de las condiciones óptimas para el destino TIP que se pretende.

Un aspecto de trascendental importancia es la calificación del contrato de enajenación, dado que el mismo, antes de la vigente, se puede configurar como contrato privado o administrativo especial. Las consecuencias de la calificación que se realice son importantes y sus efectos completamente distintos.

Los pronunciamientos judiciales en la materia, y más en concreto en casos de enajenación por la Administración de parcelas para edificación industrial, permitirían calificar el contrato como contrato administrativo especial, en atención al fin público perseguido (venta de terreno patrimonial destinado al fomento de

la industrialización (STS de 28 de octubre de 1991); arrendamiento de un local municipal para Tele-Club (STS de 29 de noviembre de 1983); arrendamiento de Plaza de Toros, en atención a que los beneficios se dediquen a fines sanitarios (STS de 8 de marzo de 1986), y en fin, como supuesto prácticamente idéntico al de este dictamen, el de la sentencia de 4 de noviembre de 1986, donde se califica de contrato administrativo especial la venta de parcelas para ser edificadas, siendo de resaltar que dichas parcelas eran bienes de propios y ni siquiera formaban parte del Patrimonio Municipal del Suelo).

No obstante, y a partir de la Ley de Contratos del Sector Público (art.4.1.p), tales contratos son contratos privados de compraventa. Es decir, que la enajenación de parcelas propiedad de una Administración, con el destino específico de creación e instalación de actividades industriales, constituye un contrato privado de la Administración, de conformidad con el artículo 5.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (así lo entendió el Informe 55/2005, de 19 de diciembre de 2005, de la Junta Consultiva de contratación).

La modificación que produce el precepto señalado no solo acaba con las dudas al respecto sino que, además, supone que ese tipo de contratos queda excluido del ámbito de la LCSP. El art.4.2 LCSP señala que estos contratos se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta ley (LCSP) para resolver las dudas y lagunas que pudieran plantearse. Por otro lado, habrá de ser tenida en cuenta la regulación establecida en la ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas en lo que resulte aplicable.

En cualquier caso, como decíamos, el adoptar una u otra opción tiene consecuencias nada desdeñables, porque si bien ambas posturas permiten alcanzar los fines de promoción de TIP, por ejemplo, la calificación como contrato administrativo refuerza los poderes de la Administración en la ejecución del contrato, permitiendo, por ejemplo, ejecutar administrativamente las decisiones que la misma adopte, y por tanto se asegura en mayor medida el interés público subyacente. No obstante, la calificación como contrato privado permite mayor libertad a la hora de fijar el contenido del contrato, como es el caso cuando se quiere establecer que el pago del precio sea aplazado.

Y esto nos lleva a tratar sobre el **contenido del contrato**. El mismo ha de incorporar las cuestiones a las que hemos hecho referencia en el apartado anterior.

A pesar de esa remisión, es importante realizar ahora una reflexión sobre las fórmulas a emplear para garantizar el destino de las parcelas a TIP. Ha de tenerse en cuenta que la finalidad perseguida por la Administración en este tipo de operaciones será la consecución de TIP, de ahí que garantizar la vinculación de suelo y techo a ese destino sea un elemento fundamental a preservar.

Como punto de partida de especial importancia, habrá de establecerse una calificación del suelo que lo vincule al uso industrial y, además, una limitación en cuanto a la tipología edificatoria, en el sentido de que la normativa urbanística no permita tipologías distintas de las micronaves.

Sin embargo, ese tipo de previsiones, por sí solas, no supone la garantía de la consecución de las finalidades públicas, dado que resta la garantía de la edificación efectiva del producto inmobiliario en plazos concretos y, además, su comercialización en condiciones TIP.

Dado que no contamos con una normativa similar a la de la vivienda protegida, habrán de establecerse los sistemas de garantía, bien a nivel de regulación general del ámbito territorial en el que se adopten este tipo de políticas, o bien en el ámbito estrictamente contractual. No obstante, adelantamos ya que la posibilidad de una garantía total no existe si es que se quiere preservar, paralelamente, la viabilidad de las operaciones.

Cuando el suelo se enajena pasa a una titularidad privada, la del promotor, y entra en el tráfico jurídico privado. La finalidad perseguida por la Administración con el negocio solo se alcanza cuando, promovido el TIP, éste se ofrece a las empresas en venta o alquiler; o si se quiere, cuando realmente estas últimas se implantan en el techo generado en condiciones protegidas. Por ello, la protección de interés público requiere que en el suelo se promueva realmente techo industrial con las calidades adecuadas, es decir, que no se frustre la promoción y que, además, ese techo se comercialice en las condiciones protegidas que se pretendían, manteniéndose las mismas durante el plazo previsto.

Sea a nivel de norma o a nivel meramente contractual, la vinculación del adquirente de suelo se habrá de basar en su vinculación contractual. Esa vinculación ha de reflejarse, por tanto, en el contrato de enajenación al promotor, en el sentido de establecer con claridad que las condiciones que se imponen al mismo para la promoción y venta o alquiler de las parcelas son elementos esenciales del negocio y que el fin de la Administración no se alcanza si no son cumplidas.

En consonancia, han de incorporarse estipulaciones de garantía a esos efectos, pudiendo consistir éstas en condiciones resolutorias, cláusulas penales o pactos de retroventa, o combinaciones de las mismas.

Una condición resolutoria expresa que permita a la Administración resolver el contrato cuando el mismo es incumplido en esos elementos esenciales podría cumplir tal función. De esta manera, si el promotor o los futuros adquirentes o inquilinos se apartan de las condiciones del TIP, la Administración podría resolver el contrato revirtiendo a la misma la propiedad del suelo. Un pacto de retro también permitiría alcanzar las finalidades protectoras.

Por supuesto, tanto condiciones resolutorias como pactos de retro habrán de tener el correspondiente reflejo en el Registro de la Propiedad para evitar la aparición de terceros de buena fe que adquirirían de conformidad con lo reflejado en el Registro y que no se verían sometidos a la resolución si las condiciones de la misma no tuvieran publicidad registral.

Ahora bien, han de tenerse especialmente en cuenta al menos dos cuestiones:

- 1º En principio, la operatividad de la condición resolutoria, o el pacto de retro, implica una devolución de las prestaciones entre el vendedor y el comprador. Es decir, si la Administración las pone en juego, habrá de devolver el precio recibido, lo que no debería implicar mayores dificultades. Sin embargo, la cuestión se complica cuando el promotor ha realizado actos edificatorios pues, entonces, la vuelta del suelo a la Administración lo sería con la edificación realizada. En ese caso, puede que la edificación no sea adecuada o, sencillamente, que la Administración no desee o no pueda realizar esa inversión patrimonial.
- 2º En segundo lugar, de nada serviría el esfuerzo público si el promotor seleccionado no consigue financiación adecuada para la realización de TIP, y las posibilidades de conseguirla se verán directamente afectadas por las garantías que se impongan. De esta manera, las condiciones resolutorias o pactos de retro con reflejo registral impedirían la financiación garantizada, operando el terreno como garantía real de los préstamos. Ciertamente, las condiciones resolutorias podrían posponerse a las garantías reales de los préstamos, pero entonces se debilita claramente la propia condición resolutoria. Por su lado, el pacto de retro permite la hipoteca del terreno hasta la cantidad que haya de percibir el comprador en el caso de retroventa.



A la vista de esas dos cuestiones, pueden ensayarse soluciones diversas en función de cada situación. Una posibilidad de especial interés será articular un pacto de retroventa en caso de incumplimiento por el promotor, en el que éste haya de indemnizar a la Administración con un importe equivalente al valor de lo edificado más una cantidad penal, y la retroventa se produzca con entrega al promotor (inicial comprador) del precio del suelo más el de las edificaciones realizadas; de esta forma, el acreedor hipotecario tendría garantizadas esas cantidades pues le serían entregadas por la Administración en el momento de ejercitar el retracto.

En cualquier caso, se hace preciso aplicar fórmulas que permitan un equilibrio de los intereses en juego y que faciliten la utilización del valor patrimonial del suelo para la promoción y posterior desarrollo de las empresas que en el TIP se implanten.

Partiendo del hecho de que el suelo se enajena a un precio determinado por el que se pretende para el TIP, e incorporando ventajas fruto de las actuaciones de fomento puestas en práctica por la Administración, conviene evaluar, desde el principio, el valor económico de esas ventajas, empezando por el precio del suelo. De esta forma, obtendremos una cifra que reflejará la diferencia entre la promoción libre y la promoción TIP. Por otro lado, la Administración recibe en pago del suelo un precio.

Además, las hipotecas que solicite el promotor pueden someterse a autorización de la Administración actuante y limitarse a las que se soliciten para financiar la promoción.

Otra cuestión será la garantía del destino y condiciones TIP, una vez que entren en juego terceros adquirentes, es decir, los empresarios que ocupen el techo, pues también necesitarán hipotecar el suelo para la implantación y desarrollo de su industria, y aquí las hipotecas no tendrán como destino exclusivo la promoción TIP. Para esos casos, habrán de establecer garantías meramente obligacionales o de carácter real en forma similar a las expuestas.

En todo caso, habrá que establecer los plazos de duración de la calificación TIP y la obligación de respetar sus condiciones por todos los adquirentes posteriores al promotor; contemplando en su caso la forma y condiciones de la descalificación.

En cuanto al precio del suelo, como ya dijimos, se fijará en atención al precio del TIP que se establezca, de ahí que cuando la normativa patrimonial o de los patrimonios

públicos del suelo señalen que ha de respetarse el valor de mercado, tal disposición no sea contraria al establecimiento de un precio protegido, pues el mismo será el de mercado en atención a los precios protegidos del producto final que se marquen.

La forma de enajenación más adecuada es el concurso, frente a la regla de subasta que suele regir para la enajenación de este tipo de suelo. Es claro que, si lo que se pretende es poner en el mercado suelo para TIP, la finalidad de la subasta, que se centra en obtener el mejor precio, no será compatible con el interés público que justifica la operación. Lo lógico será partir de un precio preestablecido, fijado en atención al precio final del TIP que debe alcanzarse, y que sean otros elementos los que decidan a qué promotor se adjudica el suelo. Aquí cobrarán especial importancia aspectos tales como la calidad de la edificación, los plazos de puesta en el mercado, la mejora de las condiciones de venta y/o arrendamiento...; por lo que el precio final de la operación habrá de quedar supeditado a los mismos.

Por eso, el precio del suelo habrá de presentarse como elemento fijo, o al menos con una incidencia menor; de ahí que el concurso, que permite con naturalidad plasmar esos requerimientos, sea el sistema más aconsejable.

Bien es cierto que, en determinados casos, la utilización del concurso puede presentar dificultades en función de la regulación concreta aplicable al patrimonio de la Administración actuante, o de la establecida para los patrimonios públicos del suelo.

Así, en lo que afecta a las entidades locales, el art. 80 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, precepto básico, sienta el principio general de que «las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública». Establece, pues, el principio de subasta necesaria.

Pese al carácter básico de tal precepto, no hay que olvidar que el art. 112.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio se remite a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales. La Ley de Contratos del Sector Público establece que los contratos podrán adjudicarse por procedimiento abierto, restringido y negociado. Y, como ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en informes 67/1996, de 18 de diciembre y 4/1998, de 2 de marzo, los procedimientos y formas de adjudicación de los contratos previstos en la normativa de contratación

del sector público, son de aplicación a los contratos privados y administrativos especiales.

De hecho, la posibilidad de utilizar el concurso para la enajenación de bienes patrimoniales ha sido acogida por la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (art. 20).

También podría invocarse la aplicación supletoria del art. 137 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que permite la enajenación de inmuebles mediante concurso.

En definitiva, existen argumentos para defender la posibilidad de acudir al concurso para la enajenación de bienes inmuebles patrimoniales.

Por otro lado, y aunque ésta no sea la fórmula óptima, para el caso de que se concluyera la inaplicabilidad del concurso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo respalda la validez de someter la subasta a cláusulas accesorias (dedicar una parcela a industria, obligación de edificar, crear puestos de trabajo, etc.) siempre que tales cláusulas no contengan elementos subjetivos que beneficien a una empresa en perjuicio de otra, sino criterios puramente objetivos encaminados a conseguir la finalidad que con la enajenación se ha propuesto la Corporación (entre otras, STS de 25 de septiembre de 1995).

Se puede, por tanto, también, realizar una subasta finalista, incorporando al Pliego de Condiciones cláusulas obligatorias para el adjudicatario.

Independientemente de la calificación del contrato (privado o administrativo) y de la fórmula de enajenación elegida (concurso o subasta), no debe olvidarse que el procedimiento previo a la adjudicación del suelo tiene carácter administrativo y deberá acomodarse a la normativa de contratos del sector público.

Por último, señalar que cuando el suelo proceda de entidades de carácter privado de la Administración, el régimen expuesto variará y habrá que modularlo en función de la naturaleza de la entidad que haya de adjudicar el suelo de su propiedad.

Por lo que se refiere a los aspectos de carácter económico-financiero, en este caso el modelo se basa en una venta de suelo patrimonial por parte de la Administración Pública para que un privado promueva TIP. Esto tiene las siguientes implicaciones:

## • Implicaciones económicas para la Administración Pública

Además de la bonificación de un porcentaje del ICIO, dado que el suelo es propiedad de la Administración Pública, ésta puede venderlo (por el procedimiento administrativo correspondiente) a un precio menor que el que tendría el mismo suelo en el mercado libre e incluso menor al coste de adquisición y urbanización que supuso para la Administración.

A cambio, igual que en el caso anterior, la Administración Pública consigue la promoción de TIP más asequible para posibles empresas interesadas en instalarse en él y, con ello, la creación de actividad económica y empleo.

COSTES	BENEFICIOS
Bonificación del ICIO en un 95% Reducción del precio de venta del suelo	Oferta de techo industrial a precios más asequibles para las empresas y sin necesidad de consolidar deuda con las cuentas públicas  Creación de actividad económica y empleo

Obsérvese que, en este caso, los costes para la Administración Pública son mayores que en el caso anterior y, sin embargo, los beneficios son los mismos. No obstante hay que tener en cuenta que, en este caso, los incentivos para que el Sector Privado promueva TIP son mayores y, por tanto, hay más posibilidades de que el proyecto se lleve a cabo.

## • Implicaciones económicas para el sector privado

Las implicaciones económicas para el sector privado, tanto desde el punto de vista de los costes como de los ingresos, son las mismas que en el modelo anterior con la única salvedad que, en este caso, el sector privado obtiene un beneficio adicional y es que la inversión que realiza es menor que en el caso anterior, ya que el coste del suelo es menor.

COSTES	BENEFICIOS
<p>Coste del suelo más coste de construcción</p> <p>Costes de mantenimiento</p>	<p>El coste del suelo es inferior, con lo que la inversión que realiza es menor que si el suelo fuera privado</p> <p>Bonificación de hasta el 95% del ICIO</p> <p>Apoyo de la Administración para la comunicación del proyecto, aumentando las posibilidades de comercialización y atemperando así el riesgo de demanda</p> <p>Obtención de una rentabilidad adecuada a la situación económica</p>

### c. Actuaciones para realización de techo industrial dotacional

En esta tipología de actuación, la Administración actuante se presenta como demandante de techo industrial, con el fin de dar viabilidad a proyectos de incubadora de empresas en naves nido. Frente a la posibilidad de proceder a la construcción de la infraestructura como propia en su suelo, opta por alquilar en el mercado infraestructuras, realizadas o a realizar por la promoción privada. De esta manera, las actuaciones de la Administración en este campo se hacen más viables al no exigir la inversión en infraestructuras, posibilitando que el gasto público se adecue a la necesidad concreta de un momento determinado.

Así, la iniciativa privada encuentra una demanda de techo que es diferente a la de mercado libre, pues la Administración puede garantizar una parte del riesgo de demanda.

La actuación de alquiler de la Administración irá ligada a unos precios determinados que pueden ser inferiores a los de mercado.

¿Cómo encaja este tipo de actuaciones en el programa TIP al que se refiere el presente estudio?

De diversas formas: por un lado, reduce la oferta pública de techo para este tipo de actuaciones y amplía correlativamente el campo de actuación de la iniciativa privada; de otro, la demanda de la Administración puede ir dirigida a nuevas promociones, con lo que obliga a un aumento de la oferta; por último, puede estar ligada a la generación de más techo que aquél cuya demanda garantiza, de tal manera que suplementariamente se genere una oferta de techo protegido para el tráfico libre que no provenga de necesidades que cubra la propia Administración.

La fórmula ofrece ventajas, tanto en el ámbito de los presupuestos públicos, que no asumen el coste de la infraestructura sino exclusivamente el gasto anual que la utilización de la misma implica, como en las posibilidades de contratación, tanto de la ocupación del techo, como en lo que se refiere a los servicios accesorios que sean necesarios.

Por otro lado, la modalidad que exponemos no es obstáculo para que la gestión de desarrollo económico, es decir, de selección de las empresas que ocuparán temporalmente el techo, siga en manos de la Administración.

Estaremos ante un contrato administrativo de carácter especial que puede adjudicarse mediante concurso.

Un caso que presenta ciertas similitudes con el expuesto es el de concesión de derecho de superficie sobre terrenos de la Administración que posteriormente arrienda la misma. Analizaremos el mismo en el punto siguiente.

En cuanto a los aspectos económico financieros de esta fórmula de colaboración público-privada, pueden concretarse en los siguientes:

- **Implicaciones económicas para la Administración Pública**

El modelo es muy similar al primer caso aunque en éste el riesgo para la Administración es mucho mayor, ya que alquila todo o parte del techo para realquilarlo a empresas en condiciones TIP.

Así, el esfuerzo económico de la Administración se basa fundamentalmente en ese gasto en alquiler. Así mismo, también es posible la bonificación de hasta el 95% del ICIO.

Las ventajas que obtiene la Administración son claras. Por una parte, no realiza la inversión en el TIP sino que solo incurre en el gasto del alquiler, por lo que no es necesaria la consolidación con las cuentas públicas. Además, la Administración obtiene inmuebles para su propio uso sin necesidad de asumir inversión alguna o bien puede realquilar a empresas. Todo ello, independientemente de que el esfuerzo total pueda ser superior si consideramos la totalidad del periodo estimado de amortización, lo que no será común.

COSTES	BENEFICIOS
Bonificación del ICIO hasta un 95% Alquiler de todo o parte del TIP	Disposición de TIP para realquilarlo sin necesidad de consolidación en las cuentas públicas Creación de actividad económica y empleo

- **Implicaciones económicas para el sector privado**

Con este modelo, el sector privado obtiene una gran ventaja frente a otras formas de colaboración ya que la garantía de alquiler por parte de la Administración disminuye o elimina el riesgo de demanda.

Así, aunque toda la inversión la realiza el sector privado, sin la ayuda de la Administración para disminuir sus costes (salvo la bonificación del ICIO), las ventajas frente a los modelos anteriores (y los que se verán posteriormente) son mucho mayores, pues el privado tiene segura la obtención de una rentabilidad.

COSTES	BENEFICIOS
Coste del suelo más coste de construcción Costes de mantenimiento	Dado que la Administración garantiza el alquiler total o parcial del TIP, el privado ejecuta y explota un proyecto con menor riesgo que genera unos flujos de caja seguros Promoción de techo industrial a un coste menor del habitual gracias a la bonificación del 95% como máximo del ICIO Apoyo de la Administración para la comunicación del proyecto, aumentando las posibilidades de comercialización y atemperando así el riesgo de demanda que quede a cargo del promotor Obtención de una rentabilidad adecuada a la situación económica

### 3. Actuaciones privadas sobre suelo público

En este tipo de actuaciones, vamos a diferenciar en función de que la iniciativa privada desarrolle la actuación sobre suelo patrimonial o sobre suelo demanial.

#### a. Actuaciones privadas sobre suelo patrimonial de la Administración

La Administración, como cualquier otro propietario de suelo, puede disponer del mismo mediante las distintas clases de negocios que permitirían la realización de

infraestructuras de techo industrial sobre el mismo. Quizá el supuesto más interesante es el de transmisión a privados del derecho de superficie.

Se trataría de enajenar el derecho de superficie sobre suelo propio de carácter patrimonial, para que sobre el mismo se promuevan actuaciones TIP. La diferencia sustancial frente a las concesiones administrativas de obra pública es que estas últimas se realizan sobre suelo demanial y lo edificado siempre es propiedad de la Administración concedente, aunque lo gestione y explote el concesionario, mientras que, en el caso de constitución del derecho de superficie sobre suelo público, éste solo puede ser patrimonial y el edificio será de titularidad privada mientras no se concluya el plazo establecido para el derecho superficario.

Y aquí surgen dos posibilidades: que las infraestructuras sean gestionadas por la iniciativa privada para su ofrecimiento al mercado en alquiler o con transmisión de los derechos de superficie de cada nave, o que la Administración asuma el alquiler de toda la infraestructura o solo parte de la misma.

En el primer caso, estaremos ante un supuesto similar al de la enajenación de suelo patrimonial, vista anteriormente, con la diferencia de que el precio del suelo que el promotor paga a la Administración propietaria del suelo se sustituye por el precio del derecho o canon.

En el caso de que la Administración sea la posterior arrendataria de todo o parte del techo, ha de tenerse en cuenta que entran en juego las limitaciones de la normativa de contabilidad europea (SEC95) de tal manera que, si los ingresos del promotor proceden en su mayor parte de la Administración (regla del 50%), entonces habrá que establecer, con el análisis de riesgos al que hemos hecho referencia en el capítulo..., si estamos ante un "arrendamiento financiero" que consolida en las cuentas públicas la totalidad de la inversión, o frente a un "arrendamiento operativo" que, por el contrario, sitúa en el balance de la promotora la inversión.

Desde el punto de vista de los aspectos económico-financieros que implica este modelo, puede señalarse lo siguiente:

- **Implicaciones económicas para la Administración Pública**

La Administración es la propietaria del suelo pero cede a un privado el derecho a construir un inmueble sobre él y a explotarlo durante un período de tiempo de-



terminado. Durante ese período, el inmueble es propiedad del privado pasando la propiedad a la Administración una vez concluida la duración del derecho de superficie.

A cambio de ese derecho a construir y explotar el inmueble, el privado abonará un canon anual a la Administración. No obstante, hablando de TIP, es necesario recordar que el objetivo de la Administración es generar actividad económica, facilitando la existencia de una oferta de techo industrial accesible económicamente a las empresas. Por este motivo, el canon debe ajustarse a la rentabilidad limitada del TIP para no perjudicar la rentabilidad del proyecto, desincentivando al Sector Privado.

Por otra parte, y como en el resto de los casos, en éste también es posible la bonificación del ICIO.

En cuanto a las ventajas que obtiene la Administración, son las mismas que en el resto de casos: generación de TIP que incentiva la creación de actividad económica sin asumir inversión alguna y, por tanto, sin minorar su capacidad presupuestaria.

COSTES	BENEFICIOS
Bonificación del ICIO hasta un 95% Rentabilidad reducida por ajuste del canon	Disposición de TIP para realquilarlo sin necesidad de consolidación en las cuentas públicas Creación de actividad económica y empleo

Debe tenerse en cuenta que se afirma que la Administración no consolida deuda porque se ha supuesto que no alquila el TIP para realquilarlo, sino que se alquila directamente a las empresas. Recuérdese que, en el caso de que la Administración alquilara ella misma, si ese alquiler supone más del 50% de los ingresos que genera el TIP para el privado, entonces habría que considerar la normativa SEC-95 a efectos de consolidación de la inversión.

Ha de destacarse además que, finalizado el plazo del derecho de superficie, la infraestructura revierte, junto con el suelo, a la Administración, por lo que habrá que considerar necesariamente, para la duración del derecho, plazos suficientemente amplios que permitan la amortización de la inversión.

## • Implicaciones económicas para el sector privado

El sector privado es quien promueve el TIP y quien asume prácticamente todos los riesgos del proyecto. Sin embargo, obtiene una serie de ventajas:

Por una parte, se puede beneficiar de una bonificación del ICIO que le permite promover a un precio inferior al habitual, además de contar con el apoyo de la Administración de cara a la difusión del proyecto.

Por otro lado y respecto al coste del suelo, es menor y el privado no lo asume al principio del proyecto sino que éste está diferido a lo largo del tiempo en la forma del canon.

COSTES	BENEFICIOS
Costes de construcción más canon Costes de mantenimiento	Promoción de techo industrial a un coste menor del habitual gracias a la bonificación del ICIO hasta el 95% Apoyo de la Administración para la comunicación del proyecto, aumentando las posibilidades de comercialización y disminuyendo así el riesgo de demanda Obtención de una rentabilidad adecuada a la situación económica El privado difiere el coste del suelo, representado por el canon que se ajustará a las condiciones de comercialización

## b. Actuaciones sobre suelo de dominio público

Estas actuaciones se realizan sobre suelo demanial y, por tanto, serán de carácter dotacional y concesional. Demanial en tanto que se asientan sobre suelo de dominio que ha de permitir, en cuanto a su destino y calificación urbanística, el destino rotacional industrial, es decir, infraestructuras de techo industrial tipo vivero o naves-nido. Y concesional porque habrá de sustentarse en una concesión de obra pública que habilite al promotor para construir y explotar.

La concesión de obra pública se configura en nuestro derecho como un contrato administrativo típico (ley de contratos del sector público) y, por tanto, su adjudicación ha de ajustarse a la regulación establecida en la normativa de contratos del sector público.

Por otra parte, las implicaciones económicas tanto para la Administración como para el Sector Privado son muy similares al caso anterior. La diferencia es que, dado que el suelo público es de carácter demanial, no es posible transmitir el derecho de superficie a un privado, sino que es necesario recurrir a una concesión de obra y explotación, lo que implica que el privado no es propietario del inmueble en ningún momento (recuérdese que en el caso del derecho de superficie, la propiedad de lo construido es del privado durante la vigencia del derecho).

Además, desde el punto de vista de la Administración, las concesiones de este tipo (el suelo es demanial y, por tanto, el uso ha de ser dotacional) suponen en todo caso, a efectos de consolidación de la deuda en las cuentas públicas, considerar la aplicación de la normativa SEC-95. Al tratarse el TIP de una dotación pública para promoción económica, el riesgo de demanda lo asume totalmente la Administración, por lo que solo un adecuado traslado de los riesgos de construcción y disponibilidad al promotor privado permitirá la desconsolidación de la inversión respecto a las cuentas públicas.

Por último, ha de tenerse en cuenta que, ni en el derecho de superficie ni en la concesión, es posible la venta o el alquiler con derecho a compra del TIP. En el primer caso, sí sería posible la transmisión del derecho de superficie de cada una de las micronaves a las empresas.





1

## Capítulo VIII

Conclusiones



Del estudio realizado se puede concluir que es altamente interesante disponer de un modelo de promoción de Techo Industrial Protegido (TIP) para autónomos y micro-pymes, ya que la oferta de techo industrial actual no satisface las necesidades de este tipo de empresas en cuanto a combinación de precio, tamaño y calidad, lo que dificulta aún más el inicio de nuevas actividades empresariales.

No obstante, es imprescindible subrayar que, aunque el proyecto TIP pretende actuar sobre uno de los factores con incidencia en la generación de empresas y en la competitividad de las mismas, en ningún caso puede conceptuarse como un instrumento de desarrollo económico integral. La puesta a disposición de techo en las condiciones pretendidas facilitará el desarrollo del tejido empresarial, pero no implicará per se que se generen iniciativas empresariales, ya que éstas no dependen, ni siquiera principalmente, de este factor.

Frente a la oferta libre de techo industrial, supone una diferenciación en cuanto a condiciones económicas –más ventajosas– sin merma de calidad o diseño.

La posibilidad de generar techo protegido de promoción privada se desenvuelve, desde luego, en márgenes mucho más estrechos que en el caso de la vivienda. La inexistencia de una normativa específica que haga homogéneo el sistema, la falta de instrumentos financieros previamente conformados y la inexistencia de posibilidades de actuación a través del ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico, implican ya evidentes limitaciones. Pero, además, en la promoción de techo industrial, en comparación con la de vivienda, existen menos posibilidades de diferenciación del producto en función de los acabados y calidades. Y, por último, las posibilidades de incidencia de los poderes públicos sobre la edificabilidad y, por tanto, sobre la repercusión del precio del suelo son evidentemente mucho menores.

A pesar de todo ello, el estudio realizado muestra posibilidades de actuación de evidente interés, articulando en torno a sistemas de colaboración público-privada fórmulas de reducción de precios. Si se parte de la existencia de unos requerimientos mínimos, la generación de oferta de Techo Industrial Protegido es realmente posible.

Por otro lado, la promoción del TIP basada en fórmulas de colaboración público-privada presenta también indudables ventajas frente a las más habituales promociones públicas. Con las fórmulas propuestas, los costes para la Administración son mucho menores; además, tanto la ejecución del proyecto, como su posterior explotación, son más eficientes con la participación del Sector Privado. Por otro lado, la Administra-

ción también se beneficia con la disminución de los riesgos asumidos, ya que si el TIP es promovido de una forma exclusivamente pública, la Administración asume todos los riesgos (con las correlativas consecuencias a nivel presupuestario). Por el contrario, si el TIP se promueve a través de fórmulas público-privadas, es el Sector Privado quien asume la mayor parte de los riesgos. Y eso es conveniente desde todos los puntos de vista, ya que implica un aumento de la eficiencia del capital público que actuará guiado por la iniciativa privada.

Por ello, frente a la promoción exclusivamente pública, no solo mejorará la eficiencia en la producción de techo industrial para la pequeña empresa sino que, además, se evitarán excedentes de oferta al lograrse un mayor ajuste con la demanda realmente existente.

Desde el punto de vista del promotor del Sector Privado, la promoción de techo industrial siguiendo los parámetros establecidos en los modelos de promoción de TIP (calificación de la actuación como de interés general, reducción de algunos tributos, garantía de demanda en determinados casos, etc.) que implican la colaboración de la Administración Pública, también supone importantes oportunidades al generarse un producto que, si bien ofrecerá menos beneficio, implicará nuevas posibilidades empresariales.

Para el pequeño empresario, las ventajas son obvias, dado que el objetivo fundamental del TIP es la puesta a disposición del mismo de techo en condiciones ventajosas, con lo que la viabilidad de sus empresas se refuerza ganando también en competitividad.

Por último, la generalización de este tipo de promociones supondría una incidencia real en el mercado inmobiliario industrial que beneficiaría a nuestro sector industrial, y por ende al desarrollo económico nacional.

Sentado lo anterior, es preciso establecer cuáles son las premisas necesarias para la viabilidad de los proyectos TIP:

- 1º En primer lugar, al tratarse de proyectos de colaboración público-privada, es necesario articular una asociación entre un ente público y un promotor privado. Las fórmulas posibles son variadas y no implican, en la mayor parte de los casos, complejidades que dificulten especialmente la operación. En concreto, implican todas ellas que la Administración local ejercita sus potestades como poder público y como propietario de suelo para disminuir los costes de

producción del techo; paralelamente, el socio privado se compromete a la promoción y comercialización en condiciones TIP.

Requiere esta forma de operar, una exigencia de claros beneficios para ambas partes de tal manera que la voluntad cooperativa sea clara y decidida.

- 2º La reducción del precio final se sustenta en una reducción de los costes en la que es decisivo el precio del factor suelo, entendiendo por tal el suelo urbanizado. Si se actúa sobre suelo cuyo coste es alto e invariable, una operación TIP es inviable, dado que la posible actuación sobre el resto de los factores no tiene una relevancia suficiente como para incidir sobre el precio del mercado de forma relevante. Por ello, o bien el suelo urbanizado es inicialmente público y se transmite al promotor privado con precio adecuado, o se parte de suelo privado incidiendo sobre las condiciones urbanísticas del mismo, de tal manera que sea posible disminuir considerablemente la repercusión de su valor sobre el techo.
- 3º El resto de medidas con incidencia sobre el precio final son también relevantes pero requieren, en todo caso, de la incidencia señalada sobre el factor suelo. Beneficios fiscales y limitación del beneficio del promotor son las más relevantes.
- 4º Otro elemento esencial para este tipo de iniciativas es la existencia de demanda. Los proyectos TIP son, como venimos repitiendo, proyectos de colaboración público-privada, en los que la promoción y comercialización son realizadas por la iniciativa privada. Para que los promotores privados se interesen en estos proyectos es absolutamente necesaria la existencia de demanda de techo industrial por autónomos y micropymes, dado que la propia existencia de techo, en ningún caso, presupone esa demanda. Si esa demanda no existe, los proyectos que proponemos no serán viables. Por ello, si no existe, por la causa que sea, esa demanda, o la misma es insuficiente, el proyecto no será viable sin articular una garantía de demanda por parte del Sector Público; garantía que habrá que analizar desde el prisma de la normativa europea sobre consolidación de deuda pública.
- 5º Las técnicas jurídicas de articulación de la relación son relativamente sencillas y nuestro ordenamiento ofrece fórmulas capaces de sustentar estas operaciones. Enajenación de suelo público, convenios urbanísticos, concesiones de obra pública..., se utilizarán en función del tipo de operación que sea necesario realizar.



A lo anterior ha de añadirse que, en la mayor parte de los casos, estaremos ante proyectos a medio plazo (2-3 años), con lo que una articulación de este tipo de políticas ha de realizarse al menos con ese horizonte temporal.

Si volcamos lo señalado sobre la situación actual de crisis económica, es obligado reiterar que las iniciativas TIP no pueden ser más que un factor de interés, pero en ningún caso la solución. Si partimos de suelos industriales urbanizados con costes propios de la época de la burbuja inmobiliaria y de la inexistencia de demanda, hemos de concluir que los proyectos pueden ser inviables, por lo que previamente a su puesta en marcha requieren de un minucioso estudio de sus condiciones.

No obstante, y dados los plazos de generación y puesta en marcha, el momento puede ser adecuado, ya que en el momento en que la actividad económica comience a revitalizarse será especialmente interesante que los factores que inciden sobre la creación y desarrollo de las pequeñas empresas se encuentre en condiciones de contribuir a la recuperación.







---

Cofinanciado por “El programa de ayudas para actuaciones de Reindustrialización”



---

En colaboración con:



Ayuntamiento de Valle de Mena



Ayuntamiento de Valle de Tobalina

---

Más información en el 985 73 33 97  
o en [www.techoindustrialprotegido.com](http://www.techoindustrialprotegido.com)