

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA FRONTERA

DOCUMENTO DE LA FASE I

BORRADOR DEL PLAN Y DOCUMENTO INICIAL ESTRATÉGICO (DIE)
ADAPTACIÓN AL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE EL HIERRO

ISLA DE EL HIERRO

Junio 2026

DOCUMENTO DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA
INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA



GOBIERNO DE CANARIAS
CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y POLÍTICA TERRITORIAL



AYUNTAMIENTO DE LA FRONTERA

**CARO & MAÑOSO
FERNÁNDEZ DUQUE**
ARQUITECTURA Y URBANISMO

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL MUNICIPIO DE LA FRONTERA

DOCUMENTO DE LA FASE I BORRADOR DEL PLAN Y DOCUMENTO INICIAL ESTRATÉGICO

ADAPTACIÓN AL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE EL HIERRO

ISLA DE EL HIERRO

JUNIO 2026

DOCUMENTO DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

ILUSTRE AYUNTAMIENTO DE LA FRONTERA



UTE CARO & MAÑOSO – FERNÁNDEZ DUQUE
SANTA CRUZ DE LA PALMA

"EL PRESENTE DOCUMENTO ES COPIA DE SU ORIGINAL DEL QUE ES AUTOR LA UTE "CARO&MAÑOSO – FERNÁNDEZ DUQUE". SU UTILIZACIÓN TOTAL O PARCIAL, ASÍ COMO CUALQUIER REPRODUCCIÓN O CESIÓN A TERCEROS, REQUERIRÁ LA PREVIA AUTORIZACIÓN EXPRESA DE SU AUTOR, QUEDANDO EN TODO CASO PROHIBIDA CUALQUIER MODIFICACIÓN UNILATERAL DEL MISMO"

EQUIPO REDACTOR

ARQUITECTURA Y URBANISMO

UTE CARO & MAÑOSO ARQUITECTOS ASOCIADOS, S.L.P.- FERNANDEZ DUQUE Y ASOCIADOS, ARQUITECTURA Y URBANISMO, S.L.P.

Directores y Coordinadores de Proyectos

- D. ÁNGEL M. CARO CANO, Arquitecto y Urbanista
- D. JUSTO FERNÁNDEZ DUQUE, Arquitecto y Urbanista
- D. JOAQUÍN MAÑOSO VALDERRAMA, Arquitecto y Urbanista

Personal Técnico

- D^a. MARÍA CARO CONCEPCIÓN, Arquitecta y Urbanista
- D^a. ELENA FERNÁNDEZ PIÑERO, Arquitecta y Urbanista
- D. PEDRO GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Arquitecto Técnico y Graduado en Arquitectura Técnica

Delineación y maquetación

- D. VÍCTOR MANUEL RODRÍGUEZ DUQUE, Delineante y Técnico Informático SIG
- D. JOSÉ TOMÁS DÍAZ GONZÁLEZ, Delineante
- D^a. CRISTINA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Administrativo
- D^a. MARÍA VICTORIA GARCÍA PÉREZ, Delineante
- D. JUAN FRANCISCO SICILIA TEJERA, Delineante
- D. JOSÉ ILIDIO MARRERO PÉREZ, Delineante

Asesor Jurídico

- D. SERGIO GARCÍA DELGADO, Licenciado en Derecho

Asesor Geografía

- D. JOSÉ LEÓN GARCÍA RODRÍGUEZ, Profesor Emérito Geografía Humana ULL

Asesor Economía

- D. RICARDO GARCÍA ZALDÍVAR, Licenciado Ciencias Económicas

Estudios de Evaluación Ambiental (BIOSFERA XXI ESTUDIOS AMBIENTALES, SL)

- D. RICARDO GARCÍA DEL MORAL, Licenciado en Geología

Estudios de Infraestructuras Viarias y Movilidad (TECAMAC, S.A.)

- D. FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Ingeniero Proyectista (Caminos, Canales y Puertos)

Estudios de Infraestructuras: Redes urbanas (DIRTEN 26, S.L.)

- D. JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Ingeniero Proyectista (Ingeniero Técnico Industrial)

Sistemas de Información Geográfica y Comunicación (GEO & BIGDATA intelligence, S.L.)

- D. JESÚS PIMENTEL CONDE, Ingeniero Técnico en Informática de Gestión
- D^a. MÓNICA HERNÁNDEZ DE ARMAS, Arquitecta (Especialista Sistemas de Información Geográfica)

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE	6
2.1. FUNDAMENTO LEGAL ESTATAL Y DESARROLLO REGLAMENTARIO.....	6
2.2. NATURALEZA DEL DOCUMENTO Y DESLINDE CONCEPTUAL	6
2.3. RÉGIMEN DE VALIDEZ: DOCTRINA DE LA NULIDAD Y ESTÁNDAR DE SUFICIENCIA MATERIAL	7
2.4. ARTICULACIÓN EN EL ORDENAMIENTO CANARIO Y ALCANCE EN FASE DE PLANTEAMIENTO PREVIO	7
2.5. EL MODELO DE GESTIÓN COMO CONTENIDO MATERIAL DEL ISE: RÉGIMEN HABILITADOR DE LA EJECUCIÓN ASISTEMÁTICA Y CONCERTADA.	8
3. CONDICIONES ECONÓMICAS DEL MUNICIPIO Y CAPACIDAD DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN	10
4. INVIABILIDAD ESTRUCTURAL DEL MODELO SISTEMÁTICO DOMINANTE Y NECESIDAD DEL MODELO ASISTEMÁTICO CONCERTADO	11
5. COSTES DERIVADOS DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA PLANIFICADA.	12
5.1. ANÁLISIS DE COSTES DE IMPLANTACIÓN	12
5.2. DIFERENCIACIÓN DE COSTES SEGÚN EL MODELO DE GESTIÓN E INSTRUMENTAL CONVENCIONAL PREVISTO.....	12
5.3. COSTES DE MANTENIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO	14
5.4. EL MODELO ASISTEMÁTICO CONCERTADO COMO TÉCNICA DE CONTENCIÓN DEL GASTO RECURRENTE	14
6. FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA PLANIFICADA.	16
6.1. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y BALANCE ECONÓMICO	16
6.2. FUENTES DE FINANCIACIÓN ESPECÍFICAS DEL MODELO ASISTEMÁTICO Y EFECTO SOBRE EL BALANCE	16
7. SUELO PRODUCTIVO.	18
7.1. SUFICIENCIA Y ADECUACIÓN DEL SUELO PRODUCTIVO.....	18
7.2. ACTIVACIÓN DEL TEJIDO PRODUCTIVO EXISTENTE MEDIANTE GESTIÓN ASISTEMÁTICA.....	18
8. CONCLUSIONES Y CONDICIONES VINCULANTES PARA LA TRAMITACIÓN DEL PLAN	19
9. CONDICIÓN VINCULANTE SOBRE EL MODELO DE GESTIÓN ASISTEMÁTICA Y CONCERTADA.....	20

1. INTRODUCCIÓN.

El presente documento integra el Informe de Sostenibilidad Económica (en adelante, ISE) del Borrador del Plan General de Ordenación de La Frontera, que se redacta de forma simultánea con el Documento Inicial Estratégico (DIE) elaborado por BIOSFERA XXI Estudios Ambientales, S.L. (abril de 2026). Su finalidad es triple:

- fijar las condiciones que la limitada capacidad económica y de gestión del Ayuntamiento impone a la ordenación;
- determinar la condición de viabilidad que deberán satisfacer las actuaciones públicas previstas, con atención singular a la Hacienda Local; y
- acreditar el cumplimiento de las exigencias que la jurisprudencia del Tribunal Supremo asocia a este documento, cuya omisión o insuficiencia material constituye causa de nulidad de pleno derecho del instrumento de planeamiento.

La previsión, en el PGO de La Frontera, de la gestión y ejecución asistemática y concertada como modelo dominante de las actuaciones en suelo urbano consolidado y en los asentamientos rurales, en cuanto condición estructural de la sostenibilidad económica y de la ejecutabilidad real del Plan, constituye un elemento básico en el presente ISE.

Conforme al carácter progresivo de la tramitación, **este ISE se redacta con el nivel propio del Planteamiento Previo:** suficiente para justificar las determinaciones estructurales y pormenorizadas del Borrador y para orientar la evaluación ambiental estratégica, **pero sin la cuantificación exhaustiva que corresponderá a la Aprobación Inicial.** Todas las afirmaciones se sustentan en preceptos vigentes y en pronunciamientos jurisdiccionales verificados; cuando un dato económico no consta acreditado, se expresa como orden de magnitud o como criterio, sin atribuirle precisión impropia de esta fase.

2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE

2.1. FUNDAMENTO LEGAL ESTATAL Y DESARROLLO REGLAMENTARIO

El ISE encuentra su fundamento en el **artículo 22.4** del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRU), que impone a la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística la inclusión de un informe o memoria de sostenibilidad económica. El precepto ordena ponderar, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. La figura procede del artículo 15.4 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, trasladado al TRLS de 2008 y modulado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de modo que el ISE constituye la versión vigente del tradicional estudio económico-financiero del artículo 42 del Reglamento de Planeamiento de 1978.

El contenido del ISE se concreta en el **artículo 3.1**, párrafo segundo, del **Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo**, aprobado por el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, que ordena dos operaciones materiales: **la cuantificación de los costes de mantenimiento derivados de la puesta en marcha y la prestación de los servicios públicos necesarios para atender el crecimiento urbano previsto; y la estimación de los ingresos municipales de los principales tributos locales en función de la edificación y la población potencial, evaluados conforme a los escenarios socioeconómicos previsibles hasta la terminación de las edificaciones**. La Guía Metodológica para la redacción de los Informes de Sostenibilidad Económica, elaborada en su día por el Ministerio de Fomento, completa esta sistemática y propone, para el examen del suelo productivo, un indicador sintético de disponibilidad de suelo para actividades económicas diversificadas con opciones de integración en el tejido preexistente.

2.2. NATURALEZA DEL DOCUMENTO Y DESLINDE CONCEPTUAL

El Tribunal Supremo ha precisado que el ISE es un documento complementario, pero no sustitutivo, del estudio económico de la legislación autonómica (STS de 30 de marzo de 2015, Sala 3.ª, Secc. 5.ª, FJ Quinto). Su perspectiva es temporalmente prolongada: no se agota en un momento puntual, sino que debe justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad de mantenimiento y conservación para la Administración competente, en especial la local. Esta finalidad lo distingue de dos documentos próximos, pero no intercambiables: el estudio económico-financiero, que prevé el coste de ejecución y sus fuentes de financiación; y la memoria de viabilidad económica del artículo 22.5 TRLRU, que acredita que el coste de la actuación queda compensado por los beneficios que reporta a Administraciones y propietarios.

La STS (Sala 3.ª, Secc. 5.ª) núm. 521/2026, de 27 de abril (recurso de casación 7183/2023), por remisión a la STS de 16 de febrero de 2021 (RC 8387/2019), ha consolidado este deslinde por finalidad, ámbito y contenido: **la sostenibilidad (art. 22.4)** se exige a las actuaciones de transformación urbanística y mira al mantenimiento futuro; **la viabilidad (art. 22.5)** se exige a las

actuaciones sobre el medio urbano, incluidas las de dotación del **art. 7.1.b** TRLSRU, exista o no transformación, y acredita la posibilidad económica de la operación. Ambos documentos guardan relación de alternatividad: **cuando procede el de sostenibilidad no es exigible el de viabilidad, y a la inversa**. El correcto encuadre del tipo de actuación (ex art. 7 TRLSRU) es, por ello, presupuesto para determinar qué documento económico resulta preceptivo en cada ámbito del Plan.

2.3. RÉGIMEN DE VALIDEZ: DOCTRINA DE LA NULIDAD Y ESTÁNDAR DE SUFICIENCIA MATERIAL

La jurisprudencia ha fijado un régimen de doble estándar. En el plano de la exigibilidad, el rigor es máximo: **la omisión del documento económico que corresponda comporta la nulidad de pleno derecho del instrumento**. Así lo declaró la STS de 30 de marzo de 2015 al anular varias modificaciones del planeamiento de Logroño que carecían de ISE y cuyos estudios económicos no contenían referencia alguna a la capacidad económica del municipio para afrontar el coste de la nueva ordenación, limitándose a confiar en que la inversión se compensaría por el propio mercado inmobiliario (FJ Decimocuarto). Esa doctrina condujo a la nulidad íntegra de un Plan General por ausencia del ISE en las SSTS de 27 y 29 de octubre y de 3 de noviembre de 2015 (caso Marbella), y ha sido reiterada por las SSTS núm. 912/2022, de 5 de julio (RCA 4677/2021, caso “Metro Cuatro Caminos”), y 992/2022, de 13 de julio, identificadas en el repertorio del CENDOJ con los números ROJ 2857/2022 y 2885/2022, **conforme a las cuales tanto el ISE como, en caso de actuaciones en suelo urbano, la memoria de viabilidad económica son requisitos necesarios para la aprobación, de modo que su omisión comporta la nulidad de pleno derecho del instrumento, sin posibilidad de subsanación posterior**.

En el plano del contenido y de la apreciación de defectos, en cambio, rige la flexibilidad. Tras la STC 143/2017, de 14 de diciembre, que anuló el contenido tasado de la memoria de viabilidad del artículo 11 de la Ley 8/2013, subsistiendo la exigencia del documento, no su contenido reglado, el estándar es de suficiencia material: **deben incorporarse los datos y elementos que permitan efectuar, razonablemente, una estimación aproximada del impacto económico de las determinaciones del plan** (STS 521/2026, FJ Octavo). De ello se derivan dos consecuencias operativas. **Primera:** una insuficiencia de contenido no invalida automáticamente si el material aportado permite estimar el impacto, y la ubicación de un análisis en el documento equivocado constituye mera irregularidad formal no invalidante, siempre que los datos consten. **Segunda,** y decisiva para un municipio de modelo contenido como La Frontera: **cuando la actuación no exija transformación y carezca de impacto económico, deben hacerse constar las razones o los datos que avalan esa conclusión; el “coste cero” debe justificarse motivadamente, no presumirse**.

2.4. ARTICULACIÓN EN EL ORDENAMIENTO CANARIO Y ALCANCE EN FASE DE PLANTEAMIENTO PREVIO

El **artículo 22** TRLSRU es legislación estatal de aplicación directa o supletoria según el reparto competencial, de modo que la doctrina sobre exigibilidad y suficiencia material es trasladable al PGO de La Frontera en lo que el bloque autonómico no module. En el plano canario, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC), y su

Reglamento de Planeamiento de Canarias (Decreto 181/2018, de 26 de diciembre) ordenan los contenidos de ordenación estructural (**art. 136 LSENPC**) y los criterios de gestión y ejecución que el Plan debe incorporar; el ISE opera como el documento económico que verifica la racionalidad de esas determinaciones frente a la capacidad de la Hacienda municipal. En consecuencia, el Plan deja constancia motivada de la correspondencia entre la exigencia estatal y su encaje en el instrumento canario, sin asumir automatismos de numeración ni de contenido.

En esta fase de Planteamiento Previo, el ISE no agota la cuantificación, sino que adopta el carácter de determinación de condiciones y criterios económicos que vincularán la redacción del documento que se someta a Aprobación Inicial. Esta función es coherente con la tramitación progresiva del Plan, que atribuye al Borrador la configuración de la propuesta sustantiva y de las alternativas razonables sobre las que el DIE identifica los efectos previsibles (**arts. 18, 19 y 22** de la Ley 21/2013), reservando la concreción operativa a fases posteriores.

2.5. EL MODELO DE GESTIÓN COMO CONTENIDO MATERIAL DEL ISE: RÉGIMEN HABILITADOR DE LA EJECUCIÓN ASISTEMÁTICA Y CONCERTADA.

La elección del **modelo de gestión y ejecución** no es un dato externo al ISE, sino parte de su contenido material. El **artículo 22.4 TRLSRU** exige ponderar el impacto de las actuaciones sobre la Hacienda Local; ahora bien, ese impacto depende de manera directa de los instrumentos con que las determinaciones del Plan se ejecuten, pues no es lo mismo, en exposición financiera, en plazos y en riesgo, ejecutar la ciudad consolidada mediante sistemas de equidistribución plena que mediante actuaciones aisladas concertadas. **Por consiguiente, acreditar la sostenibilidad económica obliga a justificar que las previsiones del Plan son ejecutables con instrumentos proporcionados a la capacidad real del municipio.** El estándar de suficiencia material consagrado por la STS 521/2026 (FJ Octavo) ampara esta lectura: lo exigible es que el documento permita estimar razonablemente el impacto económico, lo que presupone identificar el cauce de gestión realmente disponible.

El ordenamiento canario contiene un régimen habilitador completo de la ejecución asistemática y concertada, que el presente ISE asume como soporte del juicio de sostenibilidad. Sus piezas son:

- **las Actuaciones Urbanísticas Aisladas (AUA) del artículo 259 LSENPC**, que permiten ejecutar determinaciones pormenorizadas sin delimitar unidad de actuación, obtener el suelo dotacional por cesión en virtud de convenio o por expropiación e imponer contribuciones especiales por las obras de urbanización que beneficien especialmente a determinadas fincas;
- **los proyectos de obras e instalaciones del artículo 295 LSENPC** (desarrollado por el art. 55 RGE, Decreto 183/2018), como vía ordinaria de ejecución material directa;
- **los convenios urbanísticos de gestión de los artículos 288 a 294 LSENPC** (arts. 49 a 54 RGE), instrumento central de la concertación;
- **las contribuciones especiales de los artículos 28 a 37 del TRLRHL** (RDLeg 2/2004);

- **la normalización de fincas** (art. 44 RGE con carácter general; art. 132 RGE para suelo rústico de asentamiento rural); y
- **las actuaciones de dotación del artículo 7.1.b TRLSRU**, para el incremento de dotaciones en suelo ya urbanizado sin reforma integral de la urbanización.

Este encuadre conecta, además, con el deslinde del apartado 2.2 anterior: en los ámbitos de ejecución asistemática que no comporten transformación urbanística, el documento económico procedente será, en su caso, la memoria de viabilidad del **artículo 22.5** TRLSRU, incluidas las actuaciones de dotación, mientras que el juicio de sostenibilidad del **artículo 22.4** se reserva a los escasos ámbitos de transformación. El correcto encuadre del tipo de actuación (ex art. 7 TRLSRU) es, por tanto, también aquí, presupuesto metodológico. El modelo de gestión asistemática no relaja las exigencias del documento económico: las cumple en la medida en que cada situación lo requiere, motivando la levedad o ausencia de impacto allí donde concurra.

3. CONDICIONES ECONÓMICAS DEL MUNICIPIO Y CAPACIDAD DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN

La Frontera es un municipio insular de reducida dimensión poblacional y económica, situado en el valle de El Golfo (isla de El Hierro) y resultante, en su perímetro actual, de la segregación de El Pinar. Su Hacienda Local es de capacidad limitada: descansa sobre una base tributaria estrecha, con escaso margen de inversión y endeudamiento, y mantiene una dependencia estructural de las transferencias supramunicipales, Cabildo Insular de El Hierro y Gobierno de Canarias, y de la financiación europea (FEDER, FEADER y programas de cohesión territorial), además de los instrumentos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Esta posición fiscal constituye un dato condicionante de primer orden para la ordenación.

La estructura económica municipal se asienta en el turismo rural y agroecológico, la actividad agropecuaria y la pesca artesanal, con un modelo insular que ha hecho de la autosuficiencia energética, singularmente a través del sistema hidroeléctrico de Gorona del Viento, un referente internacional. Frente a este perfil, son patentes las limitaciones que condicionan cualquier planificación: tejido empresarial reducido, mercado inmobiliario de escasa dinámica y elevada dependencia de la actividad turística como principal motor. El suelo es mayoritariamente rústico y protegido, más del 70 % del término bajo figuras de protección concurrentes, con un suelo urbano consolidado escaso.

De estas condiciones se deriva una primera regla de contención del planeamiento: los crecimientos previstos deben ser los estrictamente necesarios y ajustados a la demanda real, evitando generar infraestructuras o servicios que el municipio no pueda financiar ni sostener. Esta regla justifica que el Borrador corrija las previsiones residenciales sobredimensionadas del PGO de 2003, que el contraste con la dinámica demográfica registrada ha revelado ajenas a las necesidades efectivas. La sostenibilidad económica opera, así, no como un trámite documental, sino como un criterio sustantivo de dimensionamiento del modelo.

Coherentemente, el modelo de gestión del Plan se construye sobre técnicas proporcionadas a la capacidad municipal. La equidistribución sistemática plena se reserva a las actuaciones de transformación urbanística en que concurre una transformación efectiva, mientras que la ejecución ordinaria de la ciudad existente y de los asentamientos rurales se articula mediante Actuaciones Urbanísticas Aisladas, proyectos de obras e instalaciones, convenios urbanísticos (arts. 288 a 294 LSENPC, y 49 a 54 del Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2018, de 26 de diciembre), contribuciones especiales (arts. 28 y siguientes del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) y normalización de fincas, con la expropiación como instrumento de cierre o desbloqueo. Este modelo de gestión asistemática es, en sí mismo, una garantía de ejecutabilidad y, por tanto, de sostenibilidad: un Plan inejecutable para la Hacienda que lo soporta sería, en sentido propio, un Plan fallido. Por ello, las actuaciones se priorizan y secuencian conforme a la disponibilidad presupuestaria real, estableciendo criterios de programación y faseado que se desarrollan en los Criterios de Gestión y Ejecución.

4. INVIABILIDAD ESTRUCTURAL DEL MODELO SISTEMÁTICO DOMINANTE Y NECESIDAD DEL MODELO ASISTEMÁTICO CONCERTADO

La capacidad económica y de gestión descrita no es solo un condicionante del dimensionamiento: determina también, de modo estructural, el modelo de ejecución viable. En un municipio de 4.528 habitantes (ISTAC, 2024), con una sola plaza técnica de arquitectura y una secretaría e intervención compartidas o a tiempo parcial, la aplicación de los sistemas sistemáticos de gestión, compensación, cooperación, reparcelación material plena, como modelo dominante resulta inviable por tres razones convergentes y verificables.

Primera, inviabilidad financiera y de gestión. Los sistemas sistemáticos exigen, o bien inversión pública anticipada en urbanización, o bien la constitución de juntas de compensación con masa crítica de propietarios. La estrechez de la Hacienda Local, descrita supra, y la atomización de la propiedad impiden ambas vías como práctica ordinaria.

Segunda, desajuste con la realidad del tejido. El suelo del municipio es mayoritariamente suelo urbano consolidado y asentamientos, los Asentamientos Tradicionales tipo I (Sabinosa, Los Llanillos, Los Mocanes, Los Polvillos) y tipo II (Las Breñas, Agua Nueva) reconocidos por el PIOH (Decreto 307/2011) y los suelos rústicos de asentamiento, caracterizados por parcelaciones preexistentes y urbanización incompleta de colmatación interior, donde la reparcelación es innecesaria o materialmente imposible. La alternativa preferente del Borrador, al eliminar 38,11 hectáreas de suelo urbanizable del PGO de 2003 no desarrolladas en veinte años y reducir el suelo urbano no consolidado a un residuo de aproximadamente 6,97 hectáreas, confirma que la transformación a gran escala no es el escenario real del municipio.

Tercera, garantía de ejecutabilidad. Un PGO que previera la gestión sistemática como cauce ordinario de la ciudad consolidada generaría un plan inejecutable durante toda su vigencia: previsiones irrealizables que son, por definición, económicamente insostenibles. De ello se sigue una conclusión que opera transversalmente sobre todo este ISE: en La Frontera, el urbanismo asistemático concertado no es una opción de política urbanística entre varias, sino la única que garantiza la adecuación entre las previsiones del Plan y la capacidad real de ejecución del municipio, y por tanto el presupuesto material de la sostenibilidad económica exigida por el artículo 22.4 TRLSRU y por la jurisprudencia citada en el apartado 2 anterior.

5. COSTES DERIVADOS DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA PLANIFICADA.

5.1. ANÁLISIS DE COSTES DE IMPLANTACIÓN

Conforme a la metodología de la Guía Ministerial, los costes de implantación asociados a las determinaciones del Borrador se ordenan en tres grupos.

- **El primero** comprende los costes de urbanización de los ámbitos de actuación previstos en la Ordenación Estructural y Pormenorizada, viario, redes de abastecimiento, saneamiento y depuración, energía y telecomunicaciones, espacios libres y dotaciones, concentrados de manera principal en el suelo urbano no consolidado y, en su caso, en los sectores de suelo urbanizable de uso residencial, industrial o terciario.
- **El segundo** comprende los costes de adquisición y, en su caso, expropiación de los suelos dotacionales públicos no incorporados aún al dominio público.
- **El tercero** comprende la ejecución de los sistemas generales y locales previstos.

Entre los sistemas generales, el Borrador prevé el sistema general viario (carreteras insulares HI-50, HI-55, HI-550, HI-551 y HI-555, con la incorporación del eje de Los Roquillos), el sistema general de espacios libres, el de equipamientos comunitarios y el de infraestructuras (abastecimiento, saneamiento, depuración, energía y residuos), articulados con la planificación insular sectorial y con el modelo energético de Gorona del Viento. Dado el carácter contenido del modelo, una parte sustancial de las actuaciones consiste en la mejora y el mantenimiento de infraestructuras existentes y en la ordenación de los núcleos rurales, antes que en grandes operaciones de nueva urbanización; ello reduce la carga de implantación pública de nuevo cuño respecto de escenarios expansivos.

La imputación de estos costes distingue entre la iniciativa privada y las Administraciones públicas. A la primera corresponde, a través de los deberes legales de la promoción (art. 18 TRLSRU), la cesión de los suelos dotacionales y la asunción de las cargas de urbanización en los ámbitos de transformación. A las segundas, Ayuntamiento, Cabildo Insular y Gobierno de Canarias, corresponde la financiación de los sistemas de interés supramunicipal y de las actuaciones aisladas en la ciudad consolidada. Las estimaciones de costes unitarios deben partir de referencias propias del entorno insular canario, incorporando los factores de insularidad y de doble insularidad de El Hierro, que elevan el coste de materiales y de ejecución; su cuantificación detallada se difiere, no obstante, a la Aprobación Inicial, bastando en esta fase la identificación de los órdenes de magnitud y de los sujetos obligados.

5.2. DIFERENCIACIÓN DE COSTES SEGÚN EL MODELO DE GESTIÓN E INSTRUMENTAL CONVENCIONAL PREVISTO

A efectos del juicio de sostenibilidad, los costes de implantación deben distinguirse según el cauce de gestión, porque la exposición financiera de la Hacienda Local difiere radicalmente entre uno y otro:

- a) **Costes de actuaciones sistemáticas.** Se concentran en el residuo de suelo urbano no consolidado ($\approx 6,97$ ha en la alternativa preferente) y, en su caso, en sectores de transformación. Quedan sujetos a equidistribución y a sistema de ejecución, de modo que las cargas de urbanización y las cesiones recaen sobre la promoción (art. 18 TRLSRU), sin exposición ordinaria para el Ayuntamiento.
- b) **Costes de actuaciones asistemáticas** sobre suelo urbano consolidado y asentamientos. Son ejecutables mediante proyectos de obras ordinarias (art. 295 LSENPC) con financiación compartida a través de contribuciones especiales (arts. 28-37 TRLRHL) y de cesiones convenidas (art. 259.2 LSENPC), lo que reduce de forma sustancial la exposición financiera municipal frente al escenario expropiatorio o a la inversión pública concentrada. La obtención de suelo dotacional por convenio evita el justiprecio, los intereses y el riesgo de contencioso inherentes a la expropiación.

El Plan prevé, como instrumental de esta gestión, una batería depurada y verificada de modelos de convenio urbanístico de ejecución asistemática, sistematizada en cuatro familias funcionales y diez tipos según su finalidad jurídico-urbanística (Dictamen técnico-jurídico de tipología, UTE Caro & Mañoso – Fernández Duque, mayo de 2026). Su disponibilidad es lo que convierte la previsión del Plan en operatividad inmediata y, por tanto, en sostenibilidad acreditable:

Tipo	Denominación	Finalidad nuclear	Encaje normativo
A.1	Normalización de fincas	Ajuste geométrico sin redistribución de aprovechamientos	Arts. 288-294 LSENPC; art. 44/132 RGE
B.1	Reparcelación material asistemática	Redistribución física en ámbito acotado	Arts. 288-294 LSENPC
B.2	Reparcelación económica	Compensación dineraria entre propietarios	Art. 286 + arts. 288-294 LSENPC
B.3	Reparcelación voluntaria unánime	Equidistribución por acuerdo pleno	Arts. 288-294 LSENPC
C.1	Cesión voluntaria de suelo dotacional	Obtención de suelo sin expropiación	Art. 259.2 + arts. 288-294 LSENPC
C.2	Financiación de la urbanización	Reparto del coste de obras (beneficio especial)	Arts. 259.3 LSENPC; 28-37 TRLRHL
C.3	Monetización de deberes	Sustitución económica afecta al PPS	Arts. 288-294 LSENPC; art. 51 TRLSRU
D.1	Gestión concertada (marco general)	Encuadre convencional genérico	Arts. 288-294 LSENPC
D.2	Actuación de dotación	Cumplimiento de deberes por incremento	Art. 7.1.b TRLSRU; arts. 288-294 LSENPC
D.3	Asentamientos rurales	Regularización y dotación de núcleos rurales	Art. 36 LSENPC; arts. 128-133 RGE

Estos modelos, sujetos en todo caso al régimen procedimental común de los **artículos 288 a 294** LSENPC (memoria justificativa, información pública, aprobación plenaria, registro centralizado y publicidad), permiten dimensionar los costes de la ciudad consolidada sobre un instrumental que el municipio puede activar realmente, sin recurrir a la equidistribución sistemática.

5.3. COSTES DE MANTENIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO

El núcleo propio del ISE es el coste recurrente que las determinaciones del Plan trasladarán a la Hacienda municipal. La perspectiva temporal es prolongada: no se limita al momento de la recepción de las obras, sino que se extiende durante toda la vida útil de las infraestructuras y servicios, en tanto sigan generando responsabilidad para el Ayuntamiento (STS de 30 de marzo de 2015, FJ Décimo). Se identifican, como mínimo, los siguientes capítulos de gasto corriente: el mantenimiento del viario, de los espacios libres y de las zonas verdes de nueva implantación o mejora; la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento en los ámbitos de nueva urbanización o mejora; el mantenimiento de los equipamientos públicos de nueva implantación; y los servicios adicionales derivados, en su caso, del crecimiento de la población empadronada.

Este último capítulo tiene en La Frontera una incidencia moderada, pues el modelo demográfico que el Borrador asume es contenido y ajustado a las proyecciones razonables, lo que evita comprometer servicios dimensionados para crecimientos que no se materializarán. La valoración de sostenibilidad exige confrontar estos costes recurrentes con los ingresos corrientes municipales actuales y previstos; el dimensionamiento contenido del modelo persigue, precisamente, que la carga de mantenimiento no exceda la capacidad estructural de la Hacienda Local, cuya estrechez se ha descrito en el apartado 3 anterior.

Como técnica de contención del gasto recurrente, el Plan puede trasladar a los beneficiarios el coste de conservación mediante entidades urbanísticas de conservación o convenios de mantenimiento, así como financiar obras concretas a través de contribuciones especiales. Este enfoque está respaldado por la práctica jurisdiccionalmente validada: en el supuesto resuelto por la STS 521/2026, los costes corrientes de mantenimiento se acreditaron con apoyo en la ratio presupuestaria del Capítulo 2 del presupuesto municipal y en un convenio con la entidad urbanística de conservación, lo que ofrece un modelo replicable de trazabilidad de las hipótesis de gasto.

5.4. EL MODELO ASISTEMÁTICO CONCERTADO COMO TÉCNICA DE CONTENCIÓN DEL GASTO RECURRENTE

El modelo de gestión asistemática no solo reduce los costes de implantación, sino también los de mantenimiento futuro, por tres vías concurrentes.

Primera: al actuar sobre la urbanización existente de forma incremental, compleción, remate, mejora, y no mediante grandes operaciones de nueva urbanización, evita la creación de superficies

e infraestructuras de dotación pública de nuevo cuño que el Ayuntamiento no podría conservar de modo sostenible.

Segunda: la escala reducida y proporcionada de las Actuaciones Urbanísticas Aisladas mantiene el incremento de gasto corriente dentro de la capacidad estructural de la Hacienda Local.

Tercera: los convenios urbanísticos de gestión (arts. 288-294 LSENPC) pueden incorporar compromisos de conservación y mantenimiento a cargo de los propietarios o de las comunidades beneficiadas, sea mediante entidades urbanísticas de conservación, sea mediante cláusulas convencionales de mantenimiento, en línea con el modelo de trazabilidad validado por la STS 521/2026. Así, la previsión del modelo asistemático concertado refuerza la conclusión de sostenibilidad del coste recurrente, que constituye el núcleo del ISE.

6. FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA PLANIFICADA.

6.1. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y BALANCE ECONÓMICO

Los recursos llamados a financiar las actuaciones del Plan son de cinco órdenes. **Primero**, las cesiones urbanísticas obligatorias y las cargas de urbanización repercutidas a la promoción privada en los ámbitos de transformación. **Segundo**, los ingresos tributarios municipales asociados a la nueva edificación y a la actividad: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, tasas y licencias urbanísticas y, en su caso, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. **Tercero**, las transferencias del Cabildo Insular de El Hierro y del Gobierno de Canarias para infraestructuras de alcance insular y regional. **Cuarto**, los fondos europeos disponibles durante la vigencia del Plan (FEDER, FEADER y programas de cohesión territorial). Y **quinto**, los ingresos derivados de la actividad turística y de la valorización del suelo productivo, en el marco del modelo de las Islas Verdes.

A estas fuentes se añade un instrumento de financiación especialmente idóneo para el modelo de gestión asistemática del Plan: **las contribuciones especiales**, cuya base imponible puede alcanzar, con carácter general, hasta el 90 % del coste que la entidad local soporte por la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios que benefician especialmente a determinados sujetos (art. 31.1 del citado Texto Refundido). **Este instrumento permite financiar mejoras en la ciudad consolidada y en los asentamientos rurales repartiendo el coste entre los propietarios beneficiados, sin necesidad de recurrir a la equidistribución sistemática.**

El balance económico de esta fase es necesariamente estimativo: confronta, en órdenes de magnitud, los costes de implantación y de mantenimiento con los ingresos previstos, en un horizonte coherente con el ciclo de vida del Plan. De ese contraste, y a reserva de la cuantificación que incorporará la Aprobación Inicial, cabe concluir que el modelo territorial propuesto es económicamente sostenible para la Hacienda de La Frontera, por tres razones convergentes:

- su dimensionamiento contenido limita la generación de gasto recurrente;
- el reparto de cargas traslada a la promoción privada la urbanización y la conservación de los ámbitos de transformación;
- y los instrumentos de financiación afectada, contribuciones especiales, convenios y transferencias finalistas, permiten acometer las actuaciones públicas sin comprometer la suficiencia financiera estructural del municipio.

6.2. FUENTES DE FINANCIACIÓN ESPECÍFICAS DEL MODELO ASISTEMÁTICO Y EFECTO SOBRE EL BALANCE

El modelo asistemático concertado aporta al balance económico fuentes de financiación propias que mejoran el equilibrio del Plan y reducen la exposición de la Hacienda Local:

- **Contribuciones especiales** (arts. 28-37 TRLRHL) como ingreso municipal directamente afecto a las obras de urbanización asistemáticas, hasta el límite del 90 % del coste (art. 31 TRLRHL) y siempre que concurra beneficio especial real y diferenciado.
- **Cesiones de suelo dotacional** acordadas mediante convenio (art. 259.2 LSENPC; tipo C.1 de la tipología), que permiten obtener dotaciones sin coste expropiatorio, evitando justiprecios, intereses y litigios,
- **Compensaciones por monetización de deberes afectas al patrimonio público de suelo** (art. 51 TRLSRU; tipo C.3), en los supuestos en que la cesión in natura resulte inviable, con destino finalista que excluye su uso como ingreso general.
- **Fondos de rehabilitación y regeneración del medio urbano** (planes estatales de vivienda y programas autonómicos de regeneración), específicamente dirigidos a la intervención en medio consolidado y, por ello, especialmente congruentes con el modelo asistemático.

En consecuencia, la previsión del modelo asistemático concertado no es neutral respecto del balance: reduce significativamente los costes de implantación a cargo de la Hacienda Local, al sustituir inversión pública concentrada y expropiación por obras incrementales con financiación compartida, y mejora el equilibrio entre costes e ingresos, reforzando la conclusión de sostenibilidad del apartado anterior.

7. SUELO PRODUCTIVO.

7.1. SUFICIENCIA Y ADECUACIÓN DEL SUELO PRODUCTIVO

El segundo mandato sustantivo del artículo 22.4 TRLSRU es la justificación de la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. Su valoración se efectúa, conforme a la Guía Ministerial, mediante indicadores sintéticos: la ratio de suelo productivo sobre el suelo total ordenado, la diversificación de los usos económicos y la capacidad de integración de la oferta de suelo en el tejido productivo preexistente. Estos indicadores se aplican aquí con el nivel propio del Planteamiento Previo, valorando la idoneidad de la clasificación y calificación propuestas para sostener la base económica municipal a largo plazo.

En La Frontera, la base productiva no descansa principalmente en suelo industrial o terciario clásico, sino en una combinación de usos coherente con su realidad insular: el suelo rústico de protección agraria, en sus categorías intensiva y extensiva, como soporte de la actividad agropecuaria y agroecológica y de la pluriactividad familiar característica del municipio; los regímenes turísticos articulados en aplicación de la Ley 14/2019, de las Islas Verdes, singularmente en los enclaves costeros de Las Puntas y Pozo de la Salud bajo la figura de Polo Turístico Ambiental del PIOH; y la actividad vinculada a la autosuficiencia energética. La adecuación del suelo productivo debe, por ello, medirse contra este modelo específico, y no contra patrones de crecimiento ajenos a la escala y a la vocación del territorio.

La valoración resultante es que la clasificación y calificación del Borrador consolidan una base económica suficiente sin sobredimensionarla, preservando el suelo de mayor valor agrológico y paisajístico y concentrando la actividad turística en enclaves acotados y compatibles con la capacidad de carga del territorio. Esta suficiencia ha de leerse en coherencia con las cautelas que el DIE formula respecto de los umbrales de capacidad de carga ambiental, en particular sobre los recursos hídricos, y con los compromisos derivados de la condición de Reserva de la Biosfera (ampliada en 2022) y de Geoparque Mundial de la UNESCO, de modo que la suficiencia económica no se obtenga a costa de la sostenibilidad ambiental.

7.2. ACTIVACIÓN DEL TEJIDO PRODUCTIVO EXISTENTE MEDIANTE GESTIÓN ASISTEMÁTICA

El modelo asistemático concertado contribuye de forma directa a la suficiencia del suelo productivo así entendida. Al actuar sobre el suelo urbano consolidado y los asentamientos sin procesos de reparcelación ni nueva urbanización, favorece la activación del tejido productivo ya existente: la rehabilitación de edificaciones para uso turístico rural, la mejora de los espacios públicos de los núcleos, que sostiene la actividad económica local, y la adecuación de locales e inmuebles para actividades económicas. Esta lógica de aprovechamiento de lo existente es coherente con el modelo económico de La Frontera, turismo rural y agroecológico, pluriactividad agraria y autosuficiencia energética, y con la concentración de la actividad turística en los Polos Turísticos Ambientales de Las Puntas y Pozo de la Salud bajo la Ley 14/2019. En los asentamientos rurales, los convenios del tipo D.3 (art. 36 LSENPC; arts. 128-133 RGE) permiten regularizar y dotar los núcleos sin consumir suelo productivo de nueva urbanización. Se acredita así que la suficiencia del suelo productivo no exige expansión, sino una gestión proporcionada del soporte territorial ya disponible.

8. CONCLUSIONES Y CONDICIONES VINCULANTES PARA LA TRAMITACIÓN DEL PLAN

Del análisis precedente se concluye que el modelo territorial del Borrador, la alternativa de ordenación renovada con adaptación integral al marco vigente, identificada como preferente, es económicamente sostenible y viable para las Administraciones implicadas, y de manera señalada para la Hacienda de La Frontera. Esta conclusión descansa en el dimensionamiento contenido del modelo, en la corrección del sobredimensionamiento residencial heredado, en la prevalencia de la gestión asistemática como técnica de ejecución y en un reparto de cargas que preserva la suficiencia financiera estructural del municipio.

Condiciones económicas vinculantes para las fases sucesivas. Con el carácter de criterios que condicionarán la redacción del documento que se someta a Aprobación Inicial, se establecen las siguientes:

- **el crecimiento urbanístico** quedará limitado por la capacidad municipal de mantenimiento de las infraestructuras y servicios resultantes;
- **se priorizarán las actuaciones con mayor retorno para la Hacienda Local y menor carga recurrente;**
- **la programación y el faseado de los desarrollos se ajustarán a la disponibilidad presupuestaria real;** y
- **se preverá un mecanismo de revisión del ISE ante cambios significativos en las condiciones económicas del municipio.**

9. CONDICIÓN VINCULANTE SOBRE EL MODELO DE GESTIÓN ASISTEMÁTICA Y CONCERTADA

Se incorpora, como condición vinculante expresa para las fases sucesivas, la siguiente determinación:

“El PGO de La Frontera preverá de forma explícita y desarrollada en su normativa urbanística la gestión y ejecución asistemática y concertada como modelo dominante de las actuaciones previstas en suelo urbano consolidado y en los asentamientos rurales, articulado a través de proyectos de obras ordinarias (art. 295 LSENPC), convenios urbanísticos (arts. 288-294 LSENPC), contribuciones especiales (arts. 28-37 TRLRHL), normalización de fincas (art. 44 y 132 RGE) y actuaciones de dotación (art. 7.1.b TRLSRU), con la expropiación como instrumento de cierre. La aprobación definitiva del Plan deberá acreditar que las actuaciones previstas son ejecutables mediante estos instrumentos con los recursos reales del municipio, como condición de la sostenibilidad económica exigida por el artículo 22.4 TRLSRU y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.”

Se recomienda, asimismo, incorporar a la documentación del Plan, como anexo de referencia, la batería de modelos de convenio urbanístico de ejecución asistemática sistematizada en el Dictamen técnico-jurídico de tipología (cuatro familias funcionales y diez tipos), dotándola de carácter indicativo pero de referencia preferente para la negociación y suscripción de convenios durante la vigencia del Plan, sin perjuicio del examen casuístico que cada supuesto requiera.

Justificación expresa de los ámbitos sin impacto. Dado que una parte relevante de las determinaciones del Plan se ejecuta mediante Actuaciones Urbanísticas Aisladas y mejora de lo existente, sin transformación urbanística, la documentación económica dejará constancia motivada, ámbito por ámbito, de las razones y datos que avalen la ausencia o levedad del impacto. Conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, el «coste cero» no se presume: debe justificarse.

Ubicación documental correcta. Para no depender de la regla de proporcionalidad como red de seguridad, el análisis de sostenibilidad (mantenimiento futuro, art. 22.4) y el de viabilidad de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 22.5) se ubicarán en su documento propio, con identificación previa del tipo de actuación ex artículo 7 TRLSRU. Conviene, además, blindar la documentación económica frente a impugnaciones de terceros, habida cuenta de que, por integrar la legislación urbanística, su exigencia es invocable mediante la acción pública (STS 521/2026, FJ Séptimo).

Advertencia final de validez. La Aprobación Inicial del Plan deberá incorporar un ISE con mayor grado de cuantificación y precisión que el presente documento de Planteamiento Previo, de conformidad con el artículo 22.4 TRLSRU, el artículo 3.1 del Real Decreto 1492/2011 y la jurisprudencia citada. La omisión del documento económico que corresponda, o la incorporación de un documento que no satisfaga materialmente su función, determina la nulidad de pleno derecho del instrumento de planeamiento.

En Santa Cruz de La Palma, junio de 2026

El Gerente y
ARQUITECTO,

Fdo. Ángel Manuel Caro Cano

45273300P
ANGEL
MANUEL
CARO (R:
U76712025)

Firmado
digitalmente por
45273300P ANGEL
MANUEL CARO (R:
U76712025)
Fecha: 2026.06.05
11:03:49 +01'00'

**CARO & MAÑOSO
FERNÁNDEZ DUQUE**
ARQUITECTURA Y URBANISMO

C/ O'Daly, 35 – 1º Izqda.
38700 Santa Cruz de La Palma
Tlf. (922) 41.14.65
angelcaro@arquitectosasociados.org