

REVISTA DE

# DERECHO URBANÍSTICO *y medio ambiente*

**DIRECTOR** DON FRANCISCO JOSÉ ALEGRÍA MARTÍNEZ DE PINILLOS

## ALGO EN QUÉ PENSAR

JAVIER MARTÍN-MERINO

*Ideas para una futura revisión de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*  
*Ideas for a future review of the Land Law of the Community of Madrid*

## URBANISMO

GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

*El aprovechamiento adicional. Virtudes y utilidades de una innovadora disposición de gestión urbanística*  
*The additional use. Virtues and utilities of an innovative provision of urban management*

## MEDIO AMBIENTE

VÍCTOR M. MORALO IZA

*De la gestión de residuos al fomento de la economía circular. Perspectiva desde la Ley 5/2022, de 29 noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana: análisis de medidas disruptivas*  
*About waste management to promoting the circular economy. Perspective from Law 5/2022, of 29 november, of the Generalitat, on waste and contaminated soils for the promotion of the circular economy in the Valencian Community: analysis of disruptive measures*

FERRAN PONS CÀNOVAS

*La modificación de los criterios para determinar la zona marítimo-terrestre y las dunas realizada por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto*  
*The modification of the criteria to determine the maritime-terrestrial zone and the dunes carried out by Royal Decree 668/2022, of august 1*

## NOTICIAS DE LIBROS

ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO, *Régimen jurídico del paisaje: concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, por PAULA GAMALLO CARBALLUDE

EMILIO J. URBINA MENDOZA, *Nuevas tendencias del Derecho Urbanístico Global*, por FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ

ANTONIO CANO MATA, *El urbanismo en Andalucía*

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (coord.), *Derecho administrativo en Iberoamérica* (3.ª ed.)



PREMIO NACIONAL  
DE URBANISMO

AÑO LVII • NÚM. 361 • ABRIL-MAYO 2023

ISSN (en papel): 1139-4978

**RDU**

ISSN (versión electrónica): 2660-4590

EL APROVECHAMIENTO ADICIONAL.  
VIRTUDES Y UTILIDADES DE  
UNA INNOVADORA DISPOSICIÓN  
DE GESTIÓN URBANÍSTICA\*

THE ADDITIONAL USE. VIRTUES  
AND UTILITIES OF AN INNOVATIVE  
PROVISION OF URBAN MANAGEMENT

Por GERARDO ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ  
Arquitecto

R E S U M E N

La incorporación al acervo instrumental que la reciente legislación urbanística valenciana ha dispuesto para la gestión en el suelo Urbano-Urbanizado (ciudad consolidada) con la incorporación de un nuevo instrumento complementario de aquella denominado Aprovechamiento Adicional, ha venido a facilitar y a resolver solventemente algunas insuficiencias que aun presentaba la positiva «caja de herramientas» jurídico-urbanísticas que la vigente legislación urbanística nos ofrece.

A la explicación pedagógica de su contenido conceptual y práctico se dirige este Artículo.

*Palabras clave:* Sistema Urbanístico Español, Aprovechamiento Urbanístico, Aprovechamiento Adicional, Reparto de Cargas y Beneficios, Especulación del Suelo.

A B S T R A C T

The incorporation to the instrumental heritage that the recent Valencian urban legislation has provided for the management of Urban-Urbanized land

---

\* Este trabajo se recibió en marzo de 2023 y fue aceptado en el mismo mes.

(consolidated city) with the incorporation of a new complementary instrument called Additional Exploitation, has come to facilitate and solve solvent some insufficiencies that still presented the positive legal-urban planning «toolbox» that the current urban planning legislation offers us.

This Article addresses the pedagogical explanation of its conceptual and practical content.

*Keywords:* Spanish Urban System, Urban Exploitation, Additional Exploitation, Distribution of Burdens and Benefits, Land Speculation.

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN GENERAL.
- II. LA TRADICIONAL E HISTÓRICA GESTIÓN URBANÍSTICA EN EL SUELO URBANO. DESCRIPCIÓN SUMARIA DE UNA LAMENTABLE SITUACIÓN JURÍDICO-URBANÍSTICA Y ECONÓMICA.
  - II.1. EL DEFICIENTE E INSUFICIENTE PROCEDIMIENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO HISTÓRICO APLICADO A LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO-URBANIZADO.
  - II.2. LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCEDIMIENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO TRADICIONAL MEDIANTE LA LEY DEL SUELO 6/98.
  - II.3. CONCLUSIONES APLICATIVAS DEL TRADICIONAL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL SUELO URBANO-URBANIZADO.
- III. LA NUEVA LEGISLACIÓN ESTATAL Y LA REGULACIÓN DE LAS ACUACIONES DE DOTACIÓN.
  - III.1. CONSIDERACIONES GENERALES.
  - III.2. SITUACIÓN JURÍDICO-URBANÍSTICA ACTUAL.
    - III.2.A. Situación tras la revisión o la formulación de un nuevo planeamiento municipal.
    - III.2.B. Situación del planeamiento vigente no adaptado al nuevo régimen del suelo urbano regulado en la vigente legislación urbanística estatal y autonómica.
  - III.3. BASES JURÍDICO-URBANÍSTICAS Y CONSTITUCIONALES JUSTIFICATIVAS DE LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS PALIATIVAS SEÑALADAS.
    - III.3.A. El aprovechamiento urbanístico como base esencial del planeamiento y de la ordenación urbana y territorial.
    - III.3.B. Bases constitucionales y urbanísticas que limitan la atribución del aprovechamiento urbanístico.
    - III.3.C. Conclusiones derivadas de las limitaciones a la discrecionalidad administrativa en los procesos de atribución del aprovechamiento urbanístico.
- IV. APLICACIÓN DE LA «CAJA DE HERRAMIENTAS» VIGENTE AL PLANEAMIENTO «HEREDADO DEL RÉGIMEN PROCEDIMENTAL ANTERIOR».
- V. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL APROVECHAMIENTO ADICIONAL.
- VI. CONCLUSIÓN FINAL.
- VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL

La vigente legislación urbanística valenciana conformada por el Texto Refundido de la Ley 7/2021 de Ordenación Territorial, Urbanismo y Paisaje (en adelante TRLOTUP/21), establece en su regulación una singular disposición instrumental aplicable a la gestión en el suelo Urbano denominada «Aprovechamiento Adicional», que si bien no comporta una genuina y prístina novedad jurídica entendida en términos puramente conceptuales a incorporar a la amplia parafernalia técnica que ya dispone la legislación urbanística tradicional para la intervención en la ciudad consolidada, sí supone una nueva «herramienta jurídica», complementaria de las ya existentes, que coadyuvará de manera indudable y eficaz a facilitar la aplicación de los siempre procelosos procesos de obtención de los suelos Dotacionales públicos, así calificados por el planeamiento municipal como Actuaciones Aisladas, o de la ejecución de pequeñas Actuaciones Urbanizadoras de carácter aislado en el suelo Urbano en virtud del obligado cumplimiento de la regulación establecida en el principio básico del viejo y tradicional Sistema Urbanístico Español (en adelante SUE) de Reparto de Cargas y Beneficios.

En concreto, su regulación se establece en el artículo 76.8 del TRLOTUP/21 con el siguiente tenor:

*«8. La obtención del suelo correspondiente a actuaciones aisladas en suelo urbano destinados al uso dotacional público, así como la financiación de la ejecución de las reservas dotacionales destinadas a equipamientos públicos o de los costes derivados de las obras de urbanización aisladas, sin perjuicio de las ayudas públicas aplicables, se podrán ejecutar con cargo a los incrementos de aprovechamiento adicional que pudieran atribuirse con ese fin, bien en determinadas parcelas aisladas edificables o bien en los ám-*

*bitos correspondientes a aquellas unidades de ejecución urbanizadora localizadas en suelo urbano o en urbanizable o a aquellos complejos inmobiliarios que así se delimiten, en los términos establecidos en el plan de reforma interior o en el plan general, justificada en el resultado de la preceptiva memoria de viabilidad económica. En todo caso, este aprovechamiento adicional le corresponde a la administración con carácter fiduciario para satisfacer las finalidades señaladas».*

Pasemos, entonces, a analizar la deficiente situación jurídico-urbanística que caracterizaba la histórica y vieja gestión en el suelo Urbano hasta la incorporación al «instrumental técnico aplicable», en primer lugar, de las Actuaciones de Dotación por la primigenia Ley de Suelo 8/2007 y posterior Texto Refundido 7/2015 de la ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLS/15) y, tras ello, el establecimiento del reciente Aprovechamiento Adicional introducido por la legislación valenciana en el TRLOTUP/21.

## II. LA TRADICIONAL E HISTÒRICA GESTIÓN URBANÍSTICA EN EL SUELO URBANO. DESCRIPCIÓN SUMARIA DE UNA LAMENTABLE SITUACIÓN JURÍDICO-URBANÍSTICA Y ECONÓMICA

### II.1. EL DEFICIENTE E INSUFICIENTE PROCEDIMIENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO HISTÓRICO APLICADO A LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO-URBANIZADO

Es conocida la denominación coloquial achacada a la tradicional legislación histórica española como «leyes de Ensanche». La explicación de ese apelativo es clara: la mayor parte de la parafernalia técnica que caracterizaba la gestión urbanística de las «viejas leyes» se dirigía a regular los procedimientos jurídico-urbanísticos de acuerdo, fundamentalmente, a los dos siguientes procesos:

- 1.º) Con respecto al desarrollo de las denominadas Actuaciones Integradas de Urbanización, tanto las localizadas en el suelo Urbanizable (Sectores de «nueva urbanización») como en el suelo Urbano (Unidades de Ejecución, de Reforma o de Renovación urbana), su gestión se llevaba a cabo mediante la aplicación del principio básico del SUE de Reparto de Cargas y Beneficios, según el cual los suelos Dotacionales públicos se obtienen gratuitamente para la Administración a través de la Compensación equidistributiva de los aprovechamientos atribuidos a los suelos afectados por las previsiones del planeamiento, utilizando para ello la institución jurídica de la Reparcelación sistemática de las mismas,
  
- 2.º) Con respecto al desarrollo de la gestión del suelo Urbano-Urbanizado (la ciudad consolidada), «el instrumental jurídico-urbanístico» aplicable siempre ha sido escasísimo, limitándose, en la práctica, a la atribución de los diferentes aprovechamientos urbanísticos que la Ordenación urbana aconsejaba (usos y edificabilidades) a las parcelas edificables concretas integradas en Zonas de Ordenación Urbanísticas, ZOU, delimitadas por usos y tipologías homogéneas, y a calificar como Dotaciones públicas aquellos suelos que se consideraban física y jurídicamente susceptibles de ser considerados como tales (suelos vacantes de edificación o dotados de construcciones en estado de ruina o cercano a ella) y lo más importante, no se establecía vinculación jurídica alguna entre las parcelas edificables y las Dotacionales, disponiéndose, por tanto, la obtención pública de éstas de manera onerosa mediante la aplicación exclusiva de la Expropiación forzosa.

En conclusión, sorprendentemente el «instrumental» histórico aplicable a la gestión del suelo Urbano-Urbanizado

siempre ha sido extraordinariamente precario, salvo en algunos planes en los que se incorporó la técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, (TAU) creadas a finales de los 70 por el genial arquitecto y maestro-urbanista Javier García Bellido, cuya aplicación lamentablemente no fue generalizada y cuya vigencia se vio definitivamente comprometida tras la entrada en vigor de la Ley del Suelo 6/98, tal como veremos a continuación.

En cualquier caso, el procedimiento tradicional comporta la inaplicación del principio de Reparto de Cargas y Beneficios nada menos que en la ciudad ya existente y consolidada y, por tanto, la aplicación imprescindible e impropia para la gestión en el suelo Urbano de la Expropiación para la obtención de los suelos Dotacionales aislados previstos por el planeamiento.

## II.2. LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCEDIMIENTO JURÍDICO-URBANÍSTICO TRADICIONAL MEDIANTE LA LEY DEL SUELO 6/98

En concreto, la regulación establecida para el suelo Urbano en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante LS/98) dio pie a interpretaciones jurídico-urbanísticas gravemente equivocadas cuya aplicación venía y viene a producir enriquecimientos absolutamente injustos para la propiedad del suelo recalificado y, simétricamente, traslados injustificables de costes impropios a la Administración que vulneraban y vulneran frontalmente el principio básico del SUE de Reparto equitativo de Beneficios y Cargas.

De hecho, parte de los graves problemas que han venido lastrando la gestión del suelo Urbano-Urbanizado se derivan de la ambigua regulación que establecía el artículo 14 de la LS/98, a saber:

*«Artículo 14. Deberes de los propietarios de suelo urbano.*

- 1. Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.*
- 2. Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan la urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes:*
  - a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.*
  - b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.*
  - c) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.*
  - d) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.*
  - e) Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.*
  - f) Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento».*

Sorprendentemente, algunas interpretaciones «reduccionistas», probablemente intencionadas del transcrito apartado 1, planteaban que un suelo Urbano «ya urbanizado», es decir, aquellas parcelas aisladas que hubieran alcanzado ya la condición de solar (o que sólo les faltara algún servicio complementario —«cuasi-solar»—) ya disponían, *ad aeternum*, de la consideración jurídico-urbanística de suelo Urbano «consolidado por la Urbanización» (en adelante SUC) y, ello, independientemente de que el planeamiento, bien mediante modificación puntual o bien mediante revisión del mismo, les atribuyera incrementos de aprovechamiento a los anteriormente vigentes. Incluso el Tribunal Supremo asumió esta errónea tesis (v. gr. sentencia del 23/09/2008 —RC 4731/2004— entre otras) estableciendo así el carácter «inamovible» de esos SUC.

Consecuentemente, las parcelas urbanas calificadas como SUC se consideraban libres de asumir cargas y deberes derivados del proceso de desarrollo del Plan, mientras que aquellas otras parcelas urbanas cuya urbanización «aún no estuviera consolidada» (en adelante SUNC) se consideraban en situación análoga a la de los suelos Urbanizables y, en consecuencia, tenían la obligación de asumir los deberes de cesión de suelo Dotacional, costear las obras de urbanización y patrimonializar sólo una parte del aprovechamiento atribuido, pues el resto le correspondía a la Administración como participación pública en las plusvalías atribuidas por el planeamiento, tal como prescribe el artículo 47 de la Constitución.

### II.3. CONCLUSIONES APLICATIVAS DEL TRADICIONAL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL SUELO URBANO-URBANIZADO

Obviamente, esta sorprendente e incorrecta interpretación estaría obviando la realidad dinámica e histórica del

proceso urbano. De hecho, la transformación y evolución urbanística a lo largo de la historia de las ciudades es imparable. Cualquier ciudad «eterna» no ha parado de transformarse a lo largo de su vida útil. Por ejemplo, la Roma imperial de Augusto, pasando por la renacentista de Sixto V hasta la actual de Meloni, no ha parado de regenerarse parcela a parcela, sustituyendo usos obsoletos por nuevos usos, aumentando sus edificabilidades o incrementando el número de plantas preexistentes, y estas modificaciones urbanas no son otra cosa que Actuaciones de Transformación Urbanística en el metalenguaje de la legislación urbanística vigente (artículo 7 del TRLS/15). Podríamos resumir y sintetizar simbólicamente *«que la historia de la ciudad es la historia de la aplicación continuada y progresiva de las Actuaciones de Transformación Urbanística»*.

Obviamente, la buena práctica y el rigor técnico-urbanístico exige que esa transformación urbana prevea (a localizar en proximidad a las parcelas transformadas) la reserva de los suelos Dotacionales necesarios para satisfacer las necesidades ciudadanas que el nuevo aprovechamiento atribuido comporta, procediendo a calificar para usos Dotacionales públicos parcelas urbanas de titularidad hoy privada y en la proporción establecida por la legislación autonómica en función del incremento de aprovechamiento urbanístico otorgado.

Es decir, en cualquier Zona Urbana se encontrarán (o se deberían encontrar) cuatro tipos de parcelas y cuatro regímenes jurídico-urbanísticos diferentes, a saber:

1. parcelas edificables concretas en las que se mantiene el aprovechamiento atribuido por el planeamiento anterior y que, en consecuencia, no tienen que asumir carga ni deber urbanístico alguno, limitándose a edificarlas en el plazo establecido para ello constituyén-

dose, así, en Actuaciones Aisladas en régimen de Actuaciones Edificatorias,

2. parcelas edificables concretas a las que se incrementa el aprovechamiento atribuido por el planeamiento anterior, lo que genera una carga y un deber urbanístico que comportan la disposición de suelos de cesión gratuita a la Administración, unos con destino a Dotaciones públicas sobre la base de la satisfacción del principio de reparto de cargas y beneficios y otros al Patrimonio Municipal de Suelo sobre la base cumplimiento del deber de participación pública en las plusvalías, superficies de suelo determinadas, ambas, en función del incremento de aprovechamiento otorgado por el nuevo planeamiento, constituyéndose, así, en Actuaciones Aisladas en régimen de Actuaciones de Dotación vinculadas a las señaladas parcelas destinadas a la Administración,
3. parcelas concretas Dotacionales calificadas como públicas destinadas a la Administración derivadas del incremento de aprovechamiento atribuido a las parcelas edificables anteriores tras la aplicación del principio de reparto de cargas y beneficios y del deber de participación pública en las plusvalías, cuya superficie se determina en función del citado incremento de aprovechamiento atribuido a las parcelas anteriores, constituyéndose, así, en Actuaciones Aisladas en régimen de Actuaciones de Dotación vinculadas a las parcelas edificables de cuyo incremento de aprovechamiento traen causa,
4. parcelas concretas integradas en un ámbito espacial delimitado en el suelo Urbano que requieren la ejecución de una Urbanización integral para conformar un nuevo tejido Urbanizado constituyéndose, así, en una

## Actuación Integrada en régimen de Unidades de Ejecución en suelo Urbano.

De lo expuesto anteriormente se deduce que, si la carga de cesión de suelo Dotacional y del deber de participación pública en las plusvalías no fueran asumidas por los propietarios «receptores» del incremento de aprovechamiento que las genera se estaría vulnerando flagrantemente el principio general de Reparto de Cargas y Beneficios, pues el entero aprovechamiento atribuido sería patrimonializado por el titular de la parcela edificable, incluido el porcentaje de aprovechamiento público y, por consiguiente, los suelos Dotacionales deberían ser obtenidos por la Administración mediante la expropiación.

Es decir, se estaría «patrimonializando el beneficio y socializando la carga», procedimiento hoy inasumible en una sociedad moderna y respetuosa con el Estado de derecho.

Lamentablemente, así se ha venido actuando en la mayoría de los municipios españoles en los últimos años, si bien y en su descargo debemos aducir que lo hacían sin percibirse de ello apoyándose en las erróneas interpretaciones doctrinales que lo justificaban y amparadas por las sentencias de los Tribunales de Justicia señaladas, que sobre la base de las erróneas interpretaciones doctrinales citadas, venían a ratificar tan sorprendente y «destarifado» procedimiento.

Pues bien, como era de esperar en etapas de recesión económica tales como la presente que aún estamos sufriendo tras la crisis inmobiliaria por causa de la pandemia y la guerra de Ucrania, se vienen manifestando de manera «implacable y continuada» las exigencias expropiatorias por imperativo legal a requerimiento de los propietarios afectados por la calificación de suelo Dotacional, expropiación

que es automática e imparable a partir de su acceso a los Jurados Autonómicos de Expropiación, lo que está produciendo gravísimos quebrantos en las Haciendas locales que, en caso de no corregirse normativamente y sustituirse por procedimientos compensatorios, acabarán generando, si no lo han hecho ya, niveles de endeudamiento municipal aún más dramáticos e inasumibles que los que actualmente vienen sufriendo muchos Ayuntamientos.

### III. LA NUEVA LEGISLACIÓN ESTATAL Y LA REGULACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.

#### III.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Afortunadamente, la vigente legislación estatal ha venido a suprimir definitivamente los graves problemas que genera el viejo proceder y, al fin, viene a aclarar definitivamente la gestión en el suelo Urbano-Urbanizado con la regulación de las innovadoras Actuaciones de Dotación (en adelante AdD) establecidas en la originaria Ley de Suelo 8/2007 y en el actual y vigente TRLS/15.

Así, el artículo 7.1.b) del TRLS/15 establece:

*«b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste».*

Con respecto a los deberes que comportan estas Actuaciones de Transformación Urbanística, el artículo 18.2 del TRLS/15 establece:

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

Por lo tanto, quedan así despejadas todas las dudas y erróneas aplicaciones que afectaban a la gestión del suelo Urbano-Urbanizado en parcelas aisladas, pues el nuevo marco legal estatal y autonómico complementario trasciende del

controvertido concepto y de las ambiguas y espurias interpretaciones relativas al SUC y SUNC que generaba la controvertida LS/98.

### III.2. SITUACIÓN JURÍDICO-URBANÍSTICA ACTUAL

La incorporación al acervo jurídico-urbanístico actual de las AdD por la nueva legislación estatal ha venido a resolver definitivamente los problemas y lamentables consecuencias que se derivaban de la aplicación del viejo procedimiento, tantas veces reiterado.

Sin embargo, procede hacer la salvedad que esta resolución definitiva de los problemas anteriores sólo se produce para los desarrollos en el Urbano tras la formulación de un nuevo planeamiento municipal (Revisión de Plan) y no en la situación del planeamiento vigente, antes de revisarse.

Veámoslo.

#### III.2.A. *Situación tras la revisión o la formulación de un nuevo planeamiento municipal*

Obviamente, cuando se redacta un Plan completo ex novo, en cada una de las Zonas de Ordenación Urbanística (ZOU) en que se desagrega el suelo Urbano del municipio se identificarán los cuatro tipos de parcelas señaladas en el anterior Apartado 2.3, siendo obligado señalar, además, que deberán identificarse, específica y detalladamente, en la documentación gráfica (Planos) y en las Normas Urbanísticas correspondientes.

Así, procedimentalmente deberán señalarse:

- aquellas parcelas edificables que no reciben incremento de aprovechamiento alguno y, por tanto, mantienen el otorgado por el planeamiento anterior y, consecuentemente, su único deber es el de edificar en el plazo establecidos para ello,
- aquellas otras parcelas edificables a las que el nuevo Plan prevé su transformación urbanística y, en consecuencia, les atribuye un incremento de aprovechamiento sobre el anteriormente vigente, bien mediante un aumento de la edificabilidad, bien mediante un cambio de uso o mediante ambas circunstancias a la vez,
- aquellas otras calificadas como Dotacionales públicos (Viales, Zonas Verdes o Equipamientos públicos) y las derivadas del cumplimiento del deber de participación pública en las plusvalías que el incremento de aprovechamiento atribuido genera, justificando su cuantificación en proporción al aprovechamiento del que trae causa, y finalmente,
- aquellas otras parcelas que se integran en una Unidad de Ejecución urbanizadora para conformar un nuevo tejido urbano en la que se deberán diferenciar las parcelas finales edificables y privativas, así como los suelos Dotacionales (Viarios, Verdes y Equipamientos públicos) que el Índice de Aprovechamiento Bruto atribuido genera en la UE.

En cualquier caso, tal como se deduce de lo expuesto, todas las Dotaciones previstas por el nuevo Plan en el suelo Urbano se obtendrán gratuitamente por el Ayuntamiento como cesión obligatoria ocasionada por el desarrollo de las AdD o bien de las UE, y conseguidas para la Administración mediante la aplicación de la modalidad de Compensación por aprovechamiento urbanístico, sin necesidad de

aplicar la siempre drástica e impropia aplicación de la expropiación en suelo Urbano.

### III.2.B. *Situación del planeamiento vigente no adaptado al nuevo régimen del suelo urbano regulado en la vigente legislación urbanística estatal y autonómica*

Esta es, sin duda, la situación más generalizada que hoy se presenta en la práctica totalidad del planeamiento municipal español, pues muy pocos Planes municipales se encuentran adaptados a la nueva legislación estatal (y autonómica que la desarrolla) dado el escaso período de tiempo transcurrido desde su entrada en vigor si tenemos en cuenta la «desesperante lentitud y pesantez» que caracteriza el tiempo que conlleva la formulación, tramitación y aprobación definitiva de la revisión de un Plan.

Es en estos Planes «heredados» de la «antigua hornada procedimental» donde se encuentran presentes los cuatro tipos de parcelas señaladas en el anterior Apartado 3.2.1, si bien y lo que es más grave, sin plantear la vinculación jurídica que relaciona aquellas parcelas edificables receptoras de incrementos de aprovechamiento con las otras Dotacionales derivadas de los mismos.

Consecuentemente, en estos planes se encuentran calificadas numerosas parcelas Dotacionales constituidas como Actuaciones Aisladas cuya única modalidad prevista para su obtención pública, tal como ya hemos comentado reiteradamente, es la aplicación de la drástica e impropia expropiación forzosa en suelo Urbano.

Pues bien, en tanto se revisan los planes municipales «heredados» y vigentes, situación que puede «eternizarse ad infinitum» dados los inaceptables tiempos que su revisión

ocupa (como la experiencia nos muestra), ¿cómo actuar para poder paliar, al menos, los enormes impactos que las expropiaciones exigidas por imperio de la ley están produciendo y producen en las Haciendas locales?

Obviamente, la única modalidad razonablemente paliativa que parece manifestarse para ello es la disposición de concretas modificaciones puntuales del planeamiento municipal tendentes a sustituir la obtención onerosa de las parcelas Dotacionales aisladas por otras modalidades compensatorias que permitan solventar, al menos, parte de las implacables expropiaciones que se están llevando a cabo.

### III.3. BASES JURÍDICO-URBANÍSTICAS Y CONSTITUCIONALES JUSTIFICATIVAS DE LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS PALIATIVAS SEÑALADAS

#### III.3.A. *El aprovechamiento urbanístico como base esencial del planeamiento y de la ordenación urbana y territorial*

Como es generalizadamente reconocido, aunque no siempre bien comprendido y aún menos «social y mediáticamente aprehendido», la formulación del planeamiento urbanístico tiene como fundamento esencial la asignación de usos y edificabilidades en el espacio, es decir, la atribución del aprovechamiento urbanístico a las diferentes parcelas edificables y el señalamiento de los suelos Dotacionales públicos que esos aprovechamientos lucrativos generan, parcelas integradas en cada una de las Zonas de Ordenación Urbana (ZOU) que identificamos dentro de la ciudad consolidada. Obviamente, la atribución de aprovechamiento comporta automáticamente el otorgamiento de relevantes plusvalías económicas a los propietarios de las parcelas devenidas edificables por decisión administrativa sobre la base del interés público y sin que estos hayan hecho nada

(al menos «confesable») que justifique la entrega de esas pingües regalías.

De hecho, tal como hemos señalado reiteradamente en apartados anteriores, el Sistema Urbanístico Español, el viejo SUE, se basa en la entrega a los propietarios de suelo reclasificado o recalificado de las plusvalías generadas por los derechos edificables otorgados por el planeamiento a cambio de la asunción de los costes de producción que conlleva la transformación del suelo originario en Urbano-Urbanizado (principio de Reparto de Cargas y Beneficios), lo que viene a mostrar, sin mayores argumentaciones, al aprovechamiento urbanístico como «el combustible» necesario para movilizar los procesos de ejecución urbana, situación aplicable procedimentalmente a la formulación de planeamiento ex novo y, aún más, a las modificaciones puntuales del mismo.

Sin embargo, en este punto es necesario poner de manifiesto que la atribución de aprovechamiento urbanístico a las diferentes parcelas edificables y, consecuentemente, de plusvalías económicas a los propietarios de las mismas no se conforma como una decisión que pueda adoptar la Administración de manera libre o discrecionalmente.

Sin perjuicio de la obligada justificación socio-urbanística para asignar de manera ordenada los usos y edificabilidades en el espacio, bien en respuesta a concretas demandas vecinales e institucionales, bien a razones de geoestrategia territorial o bien a específicos criterios de diseño urbano en términos paisajísticos y morfológicos, existen también disposiciones básicas, tanto urbanísticas como constitucionales, que acotan de manera intencionada y responsablemente la atribución del «tándem» aprovechamiento-plusvalía a los suelos contemplados por el planeamiento.

Pasemos a analizarlo, aun someramente.

### III.3.B. *Bases constitucionales y urbanísticas que limitan la atribución del aprovechamiento urbanístico. La prohibición constitucional a la especulación del suelo*

a) En primer lugar, procede señalar un principio constitucional básico, escasamente conocido y menos reflexionado, el mandato a impedir la especulación de suelo establecida en el artículo 47 CE, a saber:

*«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».*

Este precepto viene a establecer, para muchos observadores de manera sorprendente, que la especulación del suelo está prohibida expresamente por la Constitución y, sin embargo nada dice y, por tanto no mandata a impedir la especulación en el desarrollo de cualesquiera otras actividades económicas productivas, si bien es generalizada y procedente la respuesta gubernamental a «corregir» sus eventuales consecuencias, social y presumiblemente negativas, mediante la aplicación de concretas medidas fiscales que «reconduzcan» la situación creada hacia la consecución, también constitucional (artículo 33 CE), de la adecuada función social que debe garantizar la propiedad de cualquier bien económico.

Pues bien, ¿cómo actuar para impedir, o al menos paliar, la especulación de suelo?

Obviamente, la respuesta se debe encontrar y se encuentra en la regulación contemplada en la vigente legislación urbanística aplicable, tanto en la estatal como en la autonómica y, en concreto en la valenciana.

b) Con respecto a la legislación estatal, en la propia Exposición de Motivos de la primigenia Ley de Suelo 8/2007 se expone:

*«Es la propia Constitución la que extrae expresamente —en esta concreta materia y no en otras— del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto.»*

Lo que en términos económicos normales comporta que en una Actuación de Transformación Urbanística a la que el planeamiento le hubiera atribuido un cierto aprovechamiento y unas concretas cargas, el beneficio empresarial que se derive de su ejecución debe justificarse en función de la realidad fáctica presente en la Actuación (preexistencias físicas e inversión realizada) y no de las expectativas especulativas que pudieran considerarse «en un futuro incierto».

De ahí que el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto 1492/2011 (en adelante RVLS), en su artículo 22.3, define el Beneficio Empresarial, BE, de una promoción inmobiliaria como la suma de la Tasa Libre de Riesgo, TLR, más la Prima de Riesgo, PR, aplicada a los Costes y Gastos derivados de la ejecución de la Actuación, G, según la siguiente fórmula:

$$BE = G \times (TLR + PR)$$

, importe que, añadido al valor del suelo en origen, VSO, (ver artículo 76.6 de la legislación valenciana que se expone a continuación) y a los Costes y Gastos de Promoción, G, procede ser considerado como referente de un razonable «Umbral mínimo de Viabilidad», UmV, que permita garantizar la promoción de una Actuación de Transformación por la iniciativa privada de manera mínimamente solvente y adecuada, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{UmV} = \text{VSO} + (1 + \text{TLR} + \text{PR}) \times \text{G}$$

c) Con respecto a la legislación autonómica y en concreto la valenciana (TRLOTUP/21), establece diversos preceptos que vienen a acotar, desde el interés general, la discrecionalidad administrativa en la atribución del aprovechamiento urbanístico a los suelos afectados por el planeamiento, resultando como más significativos los siguientes:

Apartado 1 del Artículo 30. Contenidos económicos del plan general estructural.

*«1. El plan general estructural establecerá los criterios de equidistribución que hayan de regir su desarrollo, ponderando la viabilidad económica que permita garantizar la ejecución de sus previsiones de gestión urbanística»,*

, precepto que pone «negro sobre blanco» que la atribución de los aprovechamientos urbanísticos deberá justificarse en función de los resultados de la Memoria de Viabilidad Económica, institución básica e imprescindible para valorar y considerar las plusvalías que el planeamiento genera y la distribución de las mismas entre la propiedad y la Administración actuante.

Apartados 1 y 6 del Artículo 76. Planes de reforma interior de las actuaciones de renovación y regeneración urbana.

*«1. El plan de reforma interior de las actuaciones de renovación y regeneración urbana establecerá la ordenación de la trama urbana, identificando dentro de su ámbito las parcelas aisladas en las que se mantiene el aprovechamiento atribuido por el planeamiento anterior y, en su caso, las parcelas edificables y dotacionales sometidas al régimen de las actuaciones de dotación por causa de la atribución de un incremento de aprovechamiento sobre el anteriormente otorgado, así como, y si fuera procedente, la delimitación de aquellas actuaciones integradas; se señalarán los aprovechamientos urbanísticos, usos y edificabilidades que atribuye a cada parcela, así como los parámetros de ocupación y alturas máximas correspondientes.*

*Asimismo, el plan de reforma interior contendrá una memoria de viabilidad económica, un informe de sostenibilidad económica y un estudio ambiental y territorial estratégico para el caso de que fuera preceptiva la tramitación de una evaluación ambiental estratégica ordinaria».*

.....

*«6. La gestión de estos planes se regirá por el principio de justa distribución de beneficios y cargas. En el ámbito del plan se procurará garantizar, salvo que se justifique su imposibilidad por el cumplimiento de otras exigencias de este texto refundido, que el derecho de aprovechamiento subjetivo final que pudiera corresponderle a cada propietario o propietaria que resulte de la nueva ordenación no resulte inferior al que tuviera atribuido por el planeamiento anterior».*

Estos preceptos vienen a poner de manifiesto, por un lado, la diversa taxonomía de actuaciones posibles a contemplar en suelo Urbano (las Edificatorias sin incremento de aprovechamiento, las de Dotación que comportan incremento de aprovechamiento y las Unidades de Ejecución integradas), así como la garantía de rentabilidad que se atribuye al nuevo aprovechamiento con relación al otorgado

por el planeamiento anterior y a la determinación del Umbral mínimo de Viabilidad señalado en Apartado 3.3.2-b) anterior.

Finalmente, el artículo 79.3 del TRLOTUP/21 viene a establecer la regulación relativa a la aplicación del Principio de Igualdad (en realidad de «similitud») entre ámbitos de ejecución integrados en Áreas Urbanas Homogéneas con la finalidad de evitar improcedentes agravios comparativos entre Actuaciones de Transformación análogas derivados de la aparición de eventuales «pelotazos urbanísticos», a saber:

*«3. En los terrenos incluidos en unidades de ejecución en suelo urbano, el plan de ordenación pormenorizada establecerá para cada una de ellas un área de reparto junto con el suelo que le sea adscrito, de modo que el aprovechamiento de cada unidad de ejecución tenga un valor similar, sin que exista una diferencia, en más o en menos, superior al quince por ciento, respecto al aprovechamiento urbanístico medio de las unidades de ejecución que, en su caso, se delimiten en del área urbana homogénea en que se hallen incluidos.*

*Esta limitación no será aplicable en los casos excepcionales de actuaciones en el medio urbano de rehabilitación, renovación o regeneración urbana, en los que se admite el incremento de edificabilidad a que se refiere el artículo 36.4 de este texto refundido.*

*El valor del aprovechamiento tipo se calculará conforme al apartado 1 del artículo anterior».*

### III.3.C. *Conclusiones derivadas de las limitaciones a la discrecionalidad administrativa en los procesos de atribución del aprovechamiento urbanístico*

Del vademécum de limitaciones expuestas en los dos apartados anteriores cabe sintetizar como «principios básicos» más importantes los siguientes:

- la expresa prohibición a la especulación del suelo, entendida en los términos de la consecución de un Beneficio Empresarial desproporcionado y exorbitante con relación a la Inversión económica y fehaciente realizada por un promotor en la ejecución de una Actuación de Transformación Urbanística concreta.
- en las operaciones de revisión o modificación del planeamiento (Reforma o Regeneración urbana), el mantenimiento, como mínimo, del aprovechamiento subjetivo (del valor del suelo) otorgado por el planeamiento anterior.
- la exigencia de mantener una similitud razonable (más-menos 15 %) entre los aprovechamientos (valores del suelo) atribuidos a Actuaciones de Transformación semejantes.

Pues bien, teniendo en cuenta estos «principios básicos» y la «caja de herramientas» que nos ofrece la vigente legislación urbanística estatal y valenciana, vamos a analizar la posibilidad de dar respuestas positivas a las preguntas que nos plantábamos en el anterior Apartado III.2.B, *Situación del planeamiento vigente no adaptado al nuevo régimen del suelo urbano regulado en la vigente legislación urbanística estatal y autonómica*.

#### IV. APLICACIÓN DE LA «CAJA DE HERRAMIENTAS» VIGENTE AL PLANEAMIENTO «HEREDADO DEL RÉGIMEN PROCEDIMENTAL ANTERIOR»

Del «surtido» contemplado en la «caja de herramientas jurídico-urbanísticas» disponibles en la legislación vigente, cabe señalar las siguientes intervenciones posibles con la finalidad perseguida y que ocupa a este Artículo de obtener

las parcelas Dotacionales constituidas en régimen de Actuaciones Aisladas mediante compensación de aprovechamiento para evitar la impropia Expropiación de las mismas y así no transgredir el viejo principio de Reparto de Cargas y Beneficios, ahora en el suelo Urbano.

Pasemos a analizarlas individualmente.

IV.1. Adscripción de las parcelas Dotacionales Aisladas (en adelante PDAI) existentes en el planeamiento a Unidades de Ejecución (en adelante UE) ya delimitadas en el Plan o, en su caso, de nueva delimitación.

Esta opción no tiene mayor problema siempre que cumplan las siguientes condiciones:

- Que el aprovechamiento objetivo, AO, atribuido por el nuevo planeamiento a la UE no supere el Umbral mínimo de Viabilidad, UmV, establecido en el anterior Apartado 3.3.2-b),
- Que el AO que dispone la UE puede asumir el aprovechamiento correspondiente a la PDAI sin que se supere el diferencial del más-menos 15 % entre UES análogas.

IV.2. Vinculación jurídico-urbanística de las parcelas Dotacionales Aisladas, PDAI, a Parcelas Edificables (en adelante PE) contempladas en las mismas ZOU que las PDAI constituyéndose, así, una sobrevenida Actuación de Dotación, Add.

Esta opción no presenta mayor problema legal siempre que cumpla la condición de que la suma del aprovechamiento derivado de la transferencia de la PDAI con el ya atribuido a la PD por el planeamiento anterior no supere el límite máximo alcanzable que el TRLOTUP/21 plantea para

las AdD y Regeneración Urbana en su artículo 36 (1,5 veces, como máximo, el otorgado por el planeamiento anterior para Actuaciones Residenciales o del duplo para las Terciarias o Industriales).

IV.3. Cabe una segunda opción, un tanto más sofisticada: la constitución de un Complejo Inmobiliario de carácter urbanístico (artículo 26.5 del TRLS/15) en régimen de Actuación de Dotación, mediante la atribución al suelo de la PDAI (de uso demanial público) de un aprovechamiento lucrativo correspondiente a un uso privativo (de carácter patrimonial privado) compatible con el uso Dotacional, aprovechamiento de Valor Residual equivalente al valor del Justiprecio expropiatorio, con lo que se obtendría el suelo de la PDAI gratuitamente por compensación.

Además, para el caso de que el aprovechamiento atribuido superara al correspondiente al Justiprecio, podría destinarse ese excedente a la construcción de la Dotación pública, con lo que la Administración no solo obtendría la Dotación gratuita, sino que también podría obtenerla edificada total o parcialmente.

Obviamente, esta opción tampoco presenta problemas legales y sí muchas ventajas, si bien está condicionada a la posibilidad física y funcional de construir conjuntamente en una misma edificación el uso Dotacional (demanial) con el uso Privado (patrimonial) y a coexistir en comunidad de propietarios en régimen de propiedad horizontal.

IV.4. Como conclusión de la aplicación individualizada de las «herramientas» que nos ofrece la legislación urbanística vigente a la resolución de las PDAI preexistentes en el «planeamiento heredado», cabe deducir que utilizadas con el rigor y capacidad de gestión que hemos puesto de manifiesto en los dos Apartados anteriores, se pueden dar res-

puestas satisfactorias a la obtención por compensación de una gran parte de las PDAI, hoy «condenadas a la expropiación».

No obstante, a fuer de ser sinceros y cómo la experiencia nos demuestra, no todas las PDAI heredadas de los Planes anteriores se pueden resolver de la forma y con la aplicación de las modalidades individualizadas expuestas, con lo que eventualmente quedará un porcentaje significativo de las mismas sometidas a la impropia expropiación sino disponemos de otros instrumentos adicionales que lo palíen.

Pues bien, en este sentido la última Reforma de la legislación valenciana introdujo una nueva «herramienta», el «Aprovechamiento Adicional» que permite completar el «repertorio jurídico-instrumental» para dar respuesta satisfactoria al grave problema que ofrece la gestión en el suelo Urbano en aquellos Planes aún no adaptados en su integridad, a la nueva legislación estatal y autonómica vigente.

## V. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL APROVECHAMIENTO ADICIONAL

Tal como hemos señalado, la Reforma de la legislación urbanística valenciana, en su artículo 76.8 introdujo un nuevo y sencillo instrumento jurídico-urbanístico para facilitar y completar la gestión en el suelo Urbano denominado Aprovechamiento Adicional con el siguiente tenor:

*«8. La obtención del suelo correspondiente a actuaciones aisladas en suelo urbano destinados al uso dotacional público, así como la financiación de la ejecución de las reservas dotacionales destinadas a equipamientos públicos o de los costes derivados de las obras de urbanización aisladas, sin perjuicio de las ayudas*

*públicas aplicables, se podrán ejecutar con cargo a los incrementos de aprovechamiento adicional que pudieran atribuirse con ese fin, bien en determinadas parcelas aisladas edificables o bien en los ámbitos correspondientes a aquellas unidades de ejecución urbanizadora localizadas en suelo urbano o en urbanizable o a aquellos complejos inmobiliarios que así se delimiten, en los términos establecidos en el plan de reforma interior o en el plan general, justificada en el resultado de la preceptiva memoria de viabilidad económica. En todo caso, este aprovechamiento adicional le corresponde a la administración con carácter fiduciario para satisfacer las finalidades señaladas».*

De su contenido jurídico-urbanístico se deduce que para el caso de la preexistencia de algunas PDAI cuya obtención pública gratuita por compensación no hubiera sido posible conseguirla mediante la aplicación de las «herramientas» señaladas en el Apartado 4 anterior, el citado e innovador precepto valenciano permite adscribir las PDAI preexistentes en el planeamiento de manera «singular» a Unidades de Ejecución (en adelante UE) ya delimitadas en el plan o, en su caso, de nueva delimitación.

Obviamente, el nuevo precepto, dada su sencilla concepción jurídico-urbanística, no ofrece problema legal alguno siempre que, lógicamente, se cumplan las siguientes condiciones:

- Que el aprovechamiento objetivo, AO, atribuido por el nuevo planeamiento a la UE no supere el Umbral mínimo de Viabilidad, UmV, establecido en el anterior Apartado 3.3.2-b),
- Que el AO que dispone la UE puede asumir el aprovechamiento correspondiente a la PDAI sin que se supere el diferencial del más-menos 15 % entre UES análogas.

— Que las UE tuvieran capacidad de «recibir» el aprovechamiento de las PDAI, es decir, que no se hubiera superado el límite máximo de edificabilidad generada tras la atribución del incremento de aprovechamiento, límite que los apartados 4 y 5 del artículo 36 del TRLOTUP/21 establecen para las UE en 2,00 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s de Índice de Edificabilidad Bruta.

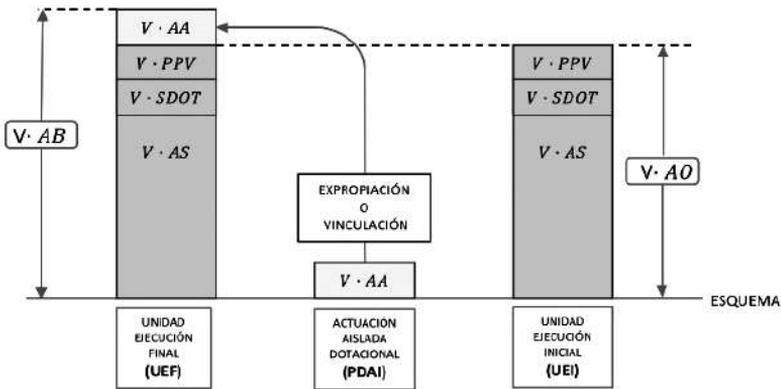
En este sentido, es reseñable señalar que el Aprovechamiento Adicional, AA, se atribuye de manera añadida al Aprovechamiento Objetivo, AO, que ya tiene establecido y otorgado a la UE y, por lo tanto, la propiedad de la UE no tiene derecho a participar del mismo.

Obviamente, la justificación de esta circunstancia resulta totalmente procedente. Si el Aprovechamiento Objetivo, AO, previamente atribuido a la UE se ha otorgado teniendo en cuenta el impedimento esencial a no superar el límite máximo del UmV determinado en los términos establecidos en el Apartado 3.3.2-b) anterior sobre la base de satisfacer el mandato constitucional a impedir la especulación del suelo, los titulares del suelo de la UE disponen ya legalmente de un Aprovechamiento Subjetivo, AS, justo y más que razonable y, por tanto, sería absolutamente improcedente que pudieran participar en cualesquiera aprovechamiento que se adscribiera a la UE, pues esa participación excedería procedimentalmente de su derecho de propiedad, tanto en términos legales, pues superaría el % del AO que la legislación autonómica le reconoce sobre la base del resultado de la preceptiva Memoria de Viabilidad Económica), como en términos constitucionales, pues transgrediría flagrantemente el mandato de nuestra Carta Magna a impedir la especulación del suelo.

Por esa causa, inteligente y lúcidamente en la legislación valenciana se atribuye el entero Aprovechamiento Adicional, AA, al Ayuntamiento con carácter fiduciario con la finalidad de que pueda compensar el correspondiente a aquellas PDAI

o a la ejecución de aquellas Obras de Urbanización aisladas sin que comporte la aplicación de recursos económicos públicos para su satisfacción.

Se expone, a continuación, un Esquema Gráfico que permite visualizar más fácilmente las disposiciones señaladas anteriormente.



**V·AB** ≡ Valor del Aprovechamiento Bruto Final (UEF) AB ..... **V·AB** ≡ V·AO + V·AA.

**V·AO** ≡ Valor del Aprovechamiento Objetivo Inicial (UEI), AO ..... **V·AO** ≡ V·SO + (1+TLR+PR) × CP.

**V·SO** ≡ Valor del Suelo en el Planeamiento anterior.

**TRL** ≡ Tasa Libre de Riesgo (Art. 22.3 Reglamento de Valoraciones).

**PR** ≡ Prima Riesgo (Art. 22.3 Reglamento de Valoraciones).

**CP** ≡ Costes de Producción **CP** ≡ Costes de Urbanización + Gastos Totales.

**V·AS** ≡ Valor del Aprovechamiento Subjetivo (UEI), AS ..... **V·AS** ≡ V·AO - (V·SDOT + V·PPV).

**V·SDOT** ≡ Valor del S. Dotacional (UEI).

**V·PPV** ≡ Valor del % Público Plusvalías (UEI).

} Cargas/Deber UE

Art. 36.4.d) + 67.3 + ANEXO 4 + 82.1-b) TRLOTUP/21.

**V·AA** ≡ Valor del Aprovechamiento Adicional (AA) (Art. 76.8 TRLOTUP/21).

**V·AA** ≡ SDOT (m<sup>2</sup>s) × IEN (m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s) × VRS (€/m<sup>2</sup>t) → (Art. 37.1-a) TRLS/15

**IEN** ≡ Índice de Edificabilidad medio de la Zona de Ordenación (m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s).

**VRS** ≡ Valor del Repercusión de Suelo del Uso Mayoritario de la Zona (€/m<sup>2</sup>t).

## VI. CONCLUSIÓN FINAL

Hasta aquí los argumentos y características que justifican y explican detalladamente la nueva «herramienta jurídica» constituida por el Aprovechamiento Adicional, instrumento incorporado al acervo técnico-urbanístico vigente por la reciente legislación valenciana.

Como se deduce de lo expuesto a lo largo del presente Artículo, las ventajas que ofrece la nueva disposición son obviamente positivas y solventes, pues permite satisfacer la aplicación del principio básico del SUE de Reparto de Cargas y Beneficios para la obtención gratuita (por Compensación de aprovechamiento) de aquellas parcelas localizadas en el suelo Urbano-Urbanizado (en la ciudad consolidada) calificadas como Dotacionales y sometidas al régimen de Actuaciones Aisladas por aquellos Planes Generales (la gran mayoría de ellos) aún no adaptados a la nueva regulación para el suelo Urbano establecida en la vigente y última legislación estatal (LS 8/2007 y el TRLS/15) y autonómica (en la Comunidad Valenciana, el TRLOTUP/21).

Esperemos que su aplicación se realice con la diligencia y el rigor que su contenido técnico y jurídico ofrece.

## VII. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

DE DIEGO AGUADO, J. A., «Los Complejos Inmobiliarios», RDU Ediciones, 2018.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., «Para Comprender el Urbanismo Español (de una vez por todas)», Iustel, 2017.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., «Modelos de Gestión en Suelo Urbano», Wolters Kluwer, 2019.

PAREJO ALFONSO, L. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R., con Prólogo de VAQUER CABALLERÍA, M., «Comentarios a la Ley de Suelo», Tirant lo Blanch, 2014.



CONSULTE NUESTRA PÁGINA WEB PARA INFORMARSE  
SOBRE TODA NUESTRA OFERTA FORMATIVA



[www.rdu.es](http://www.rdu.es)

**AEDUR**

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE  
DERECHO URBANÍSTICO  
<https://aedur.es/>



ACADEMIA DE  
URBANISTAS

ISSN 1139-4978



 Síguenos en twitter (@Revista\_rdu)