
Las Actuaciones de Dotación: su aplicación en la Comunidad de Madrid

Gerardo Roger FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ
Arquitecto y Urbanista

RESUMEN

Las Actuaciones de Dotación son unos instrumentos de gestión urbanística de necesaria y solvente aplicación en la intervención en la ciudad consolidada incorporados al marco jurídico español por la originaria Ley de Suelo 8/2007, hoy recogidos Texto Refundido 7/2015.

Así, en los procesos de crecimiento en el suelo urbano-urbanizado definido por parcelas-solares en régimen de Actuaciones Aisladas, las Actuaciones de Dotación posibilitan la obtención pública y gratuita de los suelos dotacionales y del porcentaje público de plusvalías que se derivan del incremento de aprovechamiento urbanístico atribuido sobre el preexistente anterior, incremento que genera ese crecimiento, aplicando, al fin, el principio básico del sistema urbanístico español de reparto de cargas y beneficios en el suelo urbano, principio que sorprendente y lamentablemente no se aplicaba en el suelo urbanizado hasta la entrada en vigor de la Ley de Suelo 8/2007.

Sin embargo, también resulta sorprendente que tanto su contenido conceptual como sus determinaciones aplicativas son escasamente conocidas por una gran parte de los operadores urbanos. Esta lamentable situación se podría explicar en la larga e importante paralización de la actividad urbanística acaecida a partir de la crisis financiera e inmobiliaria ocasionada por la «explosión de la burbuja» en el año 2008 coincidiendo, en la práctica, con la entrada en vigor de la nueva Ley de Suelo, prorrogada posteriormente por la pandemia, lo que supuso un cierto desistimiento profesional en conocer la parafernalia jurídica que comportaban los originales instrumentos de gestión incorporados por la nueva Ley de Suelo, dejación que llegó a afectar también a la Universidad.

Pues bien, con explícita finalidad pedagógica se formula este artículo destinado a despejar las dudas e incógnitas que esta institución aún pudiera suscitar en la actualidad

de la práctica urbanística y, en concreto, a su aplicación en la Comunidad Autónoma de Madrid.

Palabras clave: Actuaciones de Dotación; incrementos de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano; reparcelación discontinua y voluntaria; transferencias de aprovechamiento urbanístico; compensación económica; complejos inmobiliarios.

The performances of endowment: application in the Community of Madrid

ABSTRACT

The Endowment Actions are urban management instruments of necessary and solvent application in the intervention in the consolidated city incorporated into the Spanish legal framework by the original Land Law 8/2007, today collected Consolidated Text 7/2015.

Thus, in the processes of growth in the urban-urbanized land defined by plots-lots under the Isolated Actions regime, the Endowment Actions make it possible to obtain public and free of endowment land and the public percentage of capital gains derived from the increase in urban use attributed to the previous pre-existing one, an increase that this growth generates, applying, finally, the basic principle of the Spanish urban system of distribution of charges and benefits on urban land, a principle that surprisingly and unfortunately was not applied to urbanized land until the entry into force of the Land Law 8/2007.

However, it is also surprising that both its conceptual content and its application determinations are barely known by a large part of urban operators. This unfortunate situation could be explained by the long and significant stoppage of urban planning activity that occurred after the financial and real estate crisis caused by the «burst of the bubble» in 2008, coinciding, in practice, with the entry into force of the new Land Law, later extended by the pandemic, which meant a certain professional reluctance to know the legal paraphernalia that the original management instruments incorporated by the new Land Law entailed, a neglect that also affected the University.

Well, with an explicit pedagogical purpose, this article is formulated to clear up the doubts and unknowns that this institution could still raise today in urban practice and, specifically, its application in the Autonomous Community of Madrid.

Keywords: Endowment Actions; increases in urban development on urban land; discontinuous and voluntary reparcelation; transfers of urban development rights; economic compensation; real estate complexes.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN; LA DEFICIENTE GESTIÓN EN EL SUELO URBANO. LA REGULACIÓN DE LA LEY DEL SUELO 6/98.—2. CONSECUENCIAS Y SECUELAS DE LA REGULACIÓN DE LA LS/98.—3. LA NUEVA LEGISLACIÓN ESTATAL Y LA REGULACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.—4. RÉGIMEN DE GESTIÓN Y EQUIDISTRIBUCIÓN APLICABLES A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN: 4.1. Determinación de la reserva de suelo dotacional: 4.1.1. Procedimiento aplicable al estándar de la reserva dotacional. 4.1.2. Determinación de la cuota de suelo dotacional. 4.2. Procedimiento para el

levantamiento de la carga correspondiente a la cesión de suelo dotacional. 4.3. Determinación de la compensación económica correspondiente al suelo dotacional. 4.4. Determinación del deber de porcentaje público de plusvalías. 4.5. Procedimiento para la satisfacción del deber de participación pública en las plusvalías. 4.6. Preceptividad de la Evaluación Ambiental Estratégica en las Actuaciones de Dotación.—5. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID: 5.1. Consideraciones previas. 5.2. Las AdD en la legislación urbanística madrileña: 5.2.1. La regulación en la Ley 9/2001. 5.2.2. La regulación en la reciente «Ley Ómnibus».—6. CONCLUSIONES GENERALES Y VIRTUALIDADES ESPECÍFICAS DERIVADAS DE LAS AdD: 6.1. Conclusiones generales. 6.2. Virtualidades adicionales de las AdD. 6.3. Conclusiones finales.—7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN: LA DEFICIENTE GESTIÓN EN EL SUELO URBANO. LA REGULACIÓN DE LA LEY DEL SUELO 6/98

Una de las regulaciones de mayor trascendencia que aporta la legislación estatal de suelo vigente, hoy establecida en el Texto Refundido 7/2015 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLS/15), es la referente a las denominadas Actuaciones de Dotación (en adelante AdD) contempladas en el núm. 1.*b*) del art. 7 TRLS/15.

La nueva regulación básica de las AdD incorporada a la reciente legislación de Suelo estatal, supone la supresión definitiva de una grave deficiencia que se derivaba de los procedimientos de gestión aplicables a las alteraciones de los parámetros esenciales del suelo urbano-urbanizado que establecía la anterior legislación estatal, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante LS/98).

De hecho, la regulación para el suelo urbano que en esa ley se establecía dio pie a interpretaciones jurídico-urbanísticas erróneas que venían a producir enriquecimientos absolutamente injustos para la propiedad del suelo recalificado y, simétricamente, traslados injustificables de costes a la comunidad que vulneraban frontalmente el principio básico del sistema urbanístico español de reparto equitativo de beneficios y cargas y su aplicación a la atribución del incremento de aprovechamiento adicional que el plan otorgaba a las parcelas edificables.

Pasemos a analizarlo más pormenorizadamente.

Parte de los graves problemas que han venido lastrando la gestión del suelo urbano (y del ubicado en situación básica de urbanizado en terminología del TRLS/15) se derivan de la ambigua regulación que establecía el art. 14 de la LS/98, a saber:

«Art. 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 tuvieron— 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 10 por 100 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» del apartado 1 planteaban que un suelo urbano «ya urbanizado», es decir, aquellas parcelas aisladas que hubiera alcanzado la condición de solar (o que sólo le faltara algún servicio complementario-cuasi-solar), ya disponía, *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, le atribuyera aprovechamientos adicionales a los anteriormente vigentes. Incluso el TS asumió esta errónea tesis (Sentencia de 23 de septiembre de 2008 —RC 4731/2004— entre otras) estableciendo el carácter «inamovible» de esos SUC.

Consecuentemente, las parcelas urbanas calificadas como SUC (art. 14.1 de la LS/98) se consideraban libres de asumir cargas y deberes derivados del proceso de ejecución del Plan, mientras que aquellas otras parcelas urbanas (art. 14.2 de la LS/98) cuya urbanización «no estuviera consolidada» (en adelante SUNC) se consideraban en situación análoga a la de los suelos urbanizables y, en consecuencia, tienen la obligación de asumir los deberes de cesión de suelo dotacional, costear las obras de urbanización y patrimonializar sólo una parte del porcentaje del aprovechamiento atribuido, pues el resto le corresponde a la Administración como participación pública en las plusvalías atribuidas por el planeamiento, tal como prescribe el art. 47 CE.

Sin embargo, esta incorrecta interpretación estaría obviando la realidad dinámica e histórica del proceso urbano. De hecho, la transformación y evolución a lo largo de la historia de las ciudades es imparable. Cualquier ciudad histórica no ha parado de transformarse a lo largo de su vida útil. 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 las edificabilidades o incrementando el número de plantas preexistentes, y estas modificaciones urbanas no son otra cosa que AdD en el metalenguaje de la legislación urbanística vigente. Podríamos resumir y sintetizar simbólicamente «que la historia de la ciudad es la historia de las AdD».

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 adicional comporta, calificando para esos usos dotacionales públicos parcelas urbanas de titularidad hoy privada y en la proporción establecida por la legislación autonómica en función del aprovechamiento adicional otorgado.

Es decir, en esa zona urbana se encontrarán parcelas concretas que tendrán atribuido por el Plan un aprovechamiento adicional sobre el otorgado por el planeamiento anterior y sobre la base aplicativa y obligada del principio de reparto de beneficios y cargas, es exigible que, previa o simultáneamente a la solicitud de la preceptiva licencia de obras, se asuma el deber de cesión de la parte proporcional de suelos dotacionales y de aprovechamiento lucrativo que le corresponda a la Administración actuante, superficies de suelo determinadas, ambas, en función del incremento de aprovechamiento otorgado por el nuevo planeamiento.

2. CONSECUENCIAS Y SECUELAS DE LA REGULACIÓN DE LA LS/98

De lo expuesto anteriormente se deduce que, si la carga de cesión de suelo dotacional y el deber de participación pública en las plusvalías no fueran asumidas por los propietarios «receptores» del incremento de aprovechamiento que las genera, se estaría vulnerando el principio general de reparto de cargas y beneficios, pues el entero aprovechamiento atribuido sería apropiado por el titular de la parcela edificable, incluido el porcentaje de aprovechamiento público, y 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 se hacía sin percibirse de ello apoyándose en las erróneas interpretaciones doctrinales que lo justificaban y amparadas por las sentencias de los Tribunales de Justicia señaladas en el apartado anterior que, sobre la base de las erróneas interpretaciones doctrinales señaladas, venían a ratificar tan sorprendente procedimiento.

Pero el negativo procedimiento produce, además, otra consecuencia enormemente negativa para las arcas públicas. En esa situación, las parcelas urbanas aisladas calificadas como Dotaciones de uso y dominio públicos, al tener vedado el procedimiento de su obtención gratuita para la Administración por aplicación de las técnicas reparcelatorias al no formar parte de un ámbito espacial de gestión, *v. gr.* Unidades de Ejecución, ni estar adscritos a ninguno de ellos, sólo se dispone del procedimiento expropiatorio para ejercitar su derecho desde la óptica de la propiedad, o para proceder a su obtención como bienes de uso y dominio públicos desde la óptica de la Administración.

Obviamente, la satisfacción de ese derecho de propiedad se encuentra explícitamente garantizado por ley, estableciéndose un plazo preclusivo (que suele variar entre los dos y los cinco años, según la legislación autonómica) para la aplicación del ejercicio expropiatorio, habilitándose legalmente a la propiedad el inicio del procedimiento, para el caso de incumplimiento del plazo por la Administración correspondiente.

Pues bien, como era de esperar en etapas de recesión económica como es la que aún estamos sufriendo tras la crisis inmobiliaria por causa de la pandemia y la guerra de Ucrania, se vienen presentando de manera «implacable y continuada» las exigencias expropiatorias por imperativo legal por parte 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.

3. LA NUEVA LEGISLACIÓN ESTATAL Y LA REGULACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

Afortunadamente, la vigente legislación estatal suprime definitivamente los graves problemas que genera tan espurio proceder y, al fin, viene a aclarar definitivamente la gestión en el suelo urbano-urbanizado con la regulación de las innovadoras Actuaciones de Dotación (AdD), establecidas en la originaria Ley de Suelo 8/2007 y en el actual y vigente TRLS/15.

Así, el art. 7.1. *b*) 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 este».

Con respecto a los deberes que comportan estas actuaciones de transformación urbanística, el art. 18.2 TRLS/15 establece:

«1. Cuando se trate de las Actuaciones de Dotación a que se refiere el art. 7.1. *b*), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:

a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que esta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo 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 sustitu-

ción de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el art. 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

Por 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 interpretaciones relativas al SUC y SUNC de la controvertida LS/98, procediendo a contemplar la consideración del suelo desde su realidad fáctica, es decir, desde la situación básica y real que pueda constatare y valorarse objetivamente.

Es decir, aquellas parcelas urbanas a las que un nuevo planeamiento atribuya un incremento del aprovechamiento urbanístico al otorgado por el planeamiento vigente por causa de asignar nuevos usos, edificabilidades superiores o mayores densidades edificatorias a las preexistentes ya patrimonializadas, deberán asumir el deber de cesión de los suelos dotacionales que les correspondan en proporción al aprovechamiento adicional atribuido. Asimismo, como dicha innovación producirá, normalmente, un aumento del valor del suelo de la finca, la Administración deberá aplicar el deber de participar, también, en las plusvalías generadas, aplicándose el porcentaje que establezca la legislación autonómica al incremento del valor atribuido, deber también exigido por un mandato constitucional establecido en su art. 47.

4. RÉGIMEN DE GESTIÓN Y EQUIDISTRIBUCIÓN APLICABLES A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

Tal como ya se ha comentado, el incremento de aprovechamiento atribuido por el nuevo planeamiento a parcelas concretas localizadas en el suelo urbano, bien por incremento de edificabilidad sobre la atribuida por el planeamiento anterior, bien por cambio de uso de mayor rentabilidad económica, o bien por una mayor densidad edificatoria (cada una de las cuales determinan la constitución de una AdD), comporta la generación de una carga y de un deber sobre la base de la obligada aplicación del principio de reparto de cargas y beneficios y del de participación pública en las plusvalías, principios básicos y fundacionales del sistema urbanístico español, a saber:

a) Una carga, constituida por una reserva de suelo destinada a dotaciones públicas necesarias para satisfacer las demandas de servicios públicos generados por las nuevas edificabilidades atribuidas, suelos dotacionales que deberán dimensionarse en propor-

ción al incremento de aprovechamiento atribuido sobre el otorgado por el planeamiento anterior y cuantificado en los términos establecidos en el procedimiento específico regulado en la legislación autonómica. En todo caso, dicha carga deberá ser levantada previamente a la patrimonialización del aprovechamiento adicional otorgado.

b) Un deber, derivado del principio de participación pública en las plusvalías (también recogido en el art. 47 CE) según el cual le corresponde a la Administración una parte de las generadas por la acción pública del planeamiento urbanístico y que se establece en el art. 18.1. *b)* TRLS/15 en la «horquilla» comprendida entre el 5-20 por 100 del incremento de aprovechamiento atribuido sobre el otorgado por el planeamiento anterior, % determinado en función del resultado de la formulación del documento jurídico-económico denominado Memoria de Viabilidad Económica, formulada en los términos establecidos en el art. 22.5 TRLS/15 y en los concordantes de las legislaciones autonómicas.

4.1. Determinación de la reserva de suelo dotacional

Tal como se ha señalado en el apartado anterior, la determinación de la reserva de suelo dotacional se llevará a cabo según el procedimiento establecido en cada legislación autonómica. En este sentido procede manifestar que una gran parte de las legislaciones autonómicas establecen un estándar mínimo con la lógica finalidad, por otra parte, de no reducir la *ratio* dotacional preexistente en el barrio donde la AdD se ubica.

Normalmente se cuantifica en una superficie igual o mayor a la *ratio* resultante del cociente «suelo dotacional/aprovechamiento», *ratio* determinada en el ámbito espacial identificado por usos y tipologías homogéneas en la que se hubiera establecido la AdD, ámbito que debería corresponder, lógicamente, con la Zona de Ordenación Urbanística (en adelante ZOU), espacio urbano homogéneo ejecutable mediante la aplicación de una ordenanza de edificación concreta, como ámbito espacial de referencia más idóneo para este fin.

4.1.1. Procedimiento aplicable al estándar de la reserva dotacional

La cuantificación, por tanto, del estándar correspondiente a la reserva dotacional mínima aplicable a las AdD situadas en una concreta ZOU se calculará por la siguiente expresión:

$$RD = SD/EB$$

siendo:

RD: la ratio dotacional (m²s Dot./m²t) determinada en la ZOU aplicable a las AdD que se integran en ella.

SD: la superficie total (m²s Dot.) de todas las dotaciones de uso y dominio público, sin considerar el viario, localizadas en la ZOU, bien aquellas preexistentes y ya materializadas, o bien aquellas otras previstas por el planeamiento que se está modificando o revisando.

EB: superficie total edificable (m^2t) que disponen todas las parcelas edificables localizadas en la ZOU, bien aquella edificabilidad realmente materializada en el ámbito o bien aquella otra, aún no ejecutada, que se encuentra prevista por el planeamiento que se está modificando o revisando.

No obstante, surge la duda sobre el criterio a aplicar en la determinación de la *ratio*, bien los parámetros de dotaciones y edificabilidades preexistentes y materializados, o bien los previstos por el planeamiento, dado que la adopción de unos u otros ofrecerán resultados diferentes. Pues bien, con el objetivo de garantizar la mayor seguridad jurídica, parece razonable adoptar la mayor de las dos ratios dotacionales resultantes de los dos criterios expuestos.

4.1.2. *Determinación de la cuota de suelo dotacional*

En virtud del nivel de aleatoriedad que con respecto a la *ratio* dotacional preexistente comporta la situación de cada una de las ZOU en que se ubica la AdD objeto de intervención urbana, los suelos correspondientes a las reservas dotacionales a prever en parcelas localizables en cada una de las ZOU, parece razonable que no se establezcan con porcentajes fijos de usos dotacionales concretos, sino que pudiera destinarse la reserva total, bien a zonas verdes o bien a cualquier otro uso detallado de equipamiento público, determinándose en función de las necesidades de servicio público existentes en cada una de las ZOU, debiendo motivarse, obviamente, en la Memoria Justificativa de la implantación de la AdD.

Finalmente, procederá la aplicación de la reserva dotacional determinada para el ámbito de la ZOU a la parcela o parcelas individualizadas sometidas a una AdD, de acuerdo al siguiente procedimiento:

En cada parcela P_i en la que el Plan le hubiera atribuido un incremento de aprovechamiento materializable en m^2t —Inc. P_i —, la cuota dotacional que le correspondería a dicha parcela (C_{pi}) será, como mínimo:

$$C_{pi} (m^2s) = RD (m^2s/m^2t) \times Inc. P_i (m^2t)$$

4.2. **Procedimiento para el levantamiento de la carga correspondiente a la cesión de suelo dotacional**

El levantamiento de la carga derivada de la entrega de suelo dotacional proporcional al incremento de aprovechamiento atribuido, en virtud de la regulación establecida en el TRLS/15 podrá realizarse aplicando una de estas tres modalidades:

1.^a) Mediante reparcelación voluntaria y discontinua (conocida en el metalenguaje técnico como Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico —TAU—, tal como las definió a finales de los años setenta del pasado siglo su malogrado y genial creador J. GAR-

CÍA BELLIDO)¹, operación jurídico-urbanística que comporta la entrega de Cpi (m²s Dot.) a la Administración del uso dotacional (uso público para zonas verdes o equipamientos) en función del acuerdo que puedan alcanzar entre el titular de la parcela edificable y el propietario de una parcela dotacional que voluntariamente decide «asociarse» con el anterior (de ahí la definición de reparcelación voluntaria), parcelas que normalmente estarán localizadas en la misma ZOU pero en ubicaciones diferentes (de ahí la definición de reparcelación discontinua), cesión de suelo realizada previa o simultáneamente a la obtención de licencia solicitada para patrimonializar el Inc. Pi (m²t) atribuido.

2.a) Para los casos en que la concertación entre el propietario de una parcela edificable y el/los propietarios de parcelas dotacionales no llegará a buen fin, o porque así lo decide el ayuntamiento podrá aplicarse la modalidad de compensación económica, sustituyéndose la cesión del suelo dotacional por su equivalente económico, importe a entregar a la Administración por un valor igual al de tasación correspondiente, tasación determinada, obviamente, según el régimen de valoración vigente establecido en la legislación estatal de suelo, cantidad que en virtud del art. 18.2.a) TRLS/15, deberá ingresarse en el Patrimonio Público de Suelo con destino a la obtención de los suelos dotacionales a los que sustituye mediante la aplicación expropiatoria o a la mejora de la calidad urbana de los suelos dotacionales existentes, en virtud de lo establecido en el art. 18.2.a) TRLS/15.

En este sentido, procede señalar la conveniencia de aplicar la compensación económica frente a la reparcelación voluntaria y discontinua, y ello por las siguientes razones:

a) Evita la posibilidad indeseable de que algún (o algunos) «intermediarios de futuros», previa obtención anticipada de los suelos dotacionales en el mercado privado, generen un oligopolio de oferta e impongan condiciones espurias y especulativas a los titulares de las parcelas edificables que necesitaran de ellos para patrimonializar los incrementos de aprovechamiento que el Plan les hubiera atribuido.

b) Permite que el ayuntamiento pueda desarrollar una política de suelo dotacional concreta y planificada en función de las demandas sociales, pues cuando disponga de un agregado suficiente de recursos económicos procederá a expropiar la totalidad de aquellas parcelas dotacionales destinadas a un uso concreto que su política urbanística les aconsejara y, de esta forma, evitará ir recibiendo «trozos» parciales de suelo destinado a un uso dotacional concreto sin llegar a obtener, en tiempo acotado, una parcela completa para un uso determinado, circunstancia derivada obligadamente de la voluntariedad que comporta la reparcelación voluntaria.

c) Finalmente, confiere al procedimiento una agilidad y flexibilidad enormes, pues el mismo se culmina mediante el abono por el titular de la parcela edificable que disponga de un incremento de aprovechamiento de la compensación económica equivalente al valor de la cuota dotacional que tuviera que satisfacer, sin tener que buscar a propietarios

¹ Conviene recordar que el procedimiento de reparto de cargas y beneficios en suelo urbano mediante la Reparcelación Voluntaria y Discontinua (TAU) fue validada con todos los pronunciamientos favorables por la Sala 4.ª del TS en Sentencia de 22 de junio de 1981, siendo el letrado defensor del Ayuntamiento de Ibi (Alicante), en el recurso del que traía causa, Eduardo García de Enterría.

de suelo dotacional que accedieran a asociarse con él para satisfacer la carga que comporta la AdD concreta.

3.^a) Cuando en virtud de lo regulado en el art. 18.2. *b*) TRLS/15, no sea posible la materialización física de la cesión de suelo dotacional en la propia parcela constitutiva de la AdD (o en otra parcela próxima situada dentro de la ZOU), podrá satisfacerse el levantamiento de la carga mediante entrega de una superficie edificada con destino dotacional de equipamiento público, equipamiento a construir integrado dentro del propio edificio a levantar en la parcela edificable y cuyo presupuesto de contrata equivaldrá al valor del suelo dotacional al que sustituye (es decir, a la compensación económica), constituyéndose un Complejo Inmobiliario Urbanístico entre la superficie construida correspondiente al Equipamiento de uso y dominio público y la edificabilidad patrimonial correspondiente al uso privativo correspondiente a la parcela edificable, actuación a desarrollar en régimen de propiedad horizontal y conformando un complejo a ejecutar en los términos establecidos en el art. 26.5 TRLS/15.

4.3. Determinación de la compensación económica correspondiente al suelo dotacional

Para poder valorar económicamente el suelo dotacional resulta necesario disponer de un «aprovechamiento virtual» sobre el que aplicar el Valor de Repercusión del Suelo (en adelante VRS) correspondiente al uso mayoritario existente en la ZOU concreta en la que se ubica la AdD.

Para ello, procede acudir al art. 37.1. *a*) TRLS/15 que define lo siguiente:

«Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se le atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido».

Pues bien, de acuerdo a la definición anterior, parece razonable que el «Ámbito Espacial Homogéneo» (en adelante AEH) a considerar para el cálculo de la «edificabilidad media del uso mayoritario» («aprovechamiento medio urbanístico» en terminología jurídico-urbanística) aplicable a la parcela dotacional sea el ámbito de aplicación normativa derivado de la ZOU en la que se integra.

En consecuencia, procede aplicar la fórmula establecida en el art. 21 del Reglamento de Valoraciones para esta finalidad, es decir:

$$AU = \frac{\sum \frac{E_i \times S_i \times VRS_i}{VRS_r}}{SA - SD}$$

en la cual, cada sigla corresponde a:

AU = Aprovechamiento medio de la ZOU, en uas/m²s.

E_i = Edificabilidad unitaria atribuida a cada parcela «i» de la ZOU, en m²t/m²s.

S_i = Superficie de cada parcela «i» integrada en la ZOU, en m^2s .

VRS_i = Valor de repercusión del suelo correspondiente al uso atribuido a cada parcela «i», en $€/m^2t$.

VRS_r = Valor repercusión del suelo del uso característico (el que disponga de mayor edificabilidad) de la ZOU, en $€/m^2t$.

VRS_i/VRS_r = Coeficiente corrector o de homogeneización (calculado en función de los VRS), en uas/m^2t .

SA = Superficie de la ZOU, en m^2s .

SD = Superficie de suelo dotacional existente afectado a su destino, en m^2s .

Por tanto, el valor de la compensación económica, CE, se determinará de acuerdo a la siguiente expresión matemática:

$$CE_i = C_{pi} (m^2s) \times AU (uas/m^2s) \times VRS (€/uas)$$

en la cual, cada sigla corresponde a:

CE_i = Compensación económica correspondiente al suelo dotacional, en $€$.

C_{pi} = Cuota dotacional que le corresponde al suelo dotacional, en m^2s .

AU = Aprovechamiento medio de la ZOU, en uas/m^2s .

VRS = Valor de repercusión del suelo correspondiente al uso mayoritario en la ZOU, en $€/m^2t$.

4.4. Determinación del deber de porcentaje público de plusvalías

Procede, ahora, determinar el Porcentaje Público de Plusvalías (en adelante PPV) que le corresponde a la Administración por el incremento de aprovechamiento atribuido a la AdD.

En este sentido, el art. 18.1.b) TRLS/15 establece ese porcentaje en la horquilla 5-20 por 100 del incremento de aprovechamiento atribuido (en adelante P %), porcentaje que deberán determinar las legislaciones autonómicas en virtud de la rentabilidad económica de las Actuaciones, es decir, en función del resultado que se derive de la formulación de las Memorias de Viabilidad Económica.

Previamente debemos transformar el incremento de edificabilidad medido en m^2t , en unidades de aprovechamiento (uas) mediante la aplicación de los correspondientes coeficientes correctores o de homogeneización a las edificabilidades atribuidas a cada uso asignado, determinándose de acuerdo a la siguiente expresión matemática:

$$PPV = P \% / Inc. P$$

en la cual, cada sigla corresponde a:

PPV = Porcentaje Público de Plusvalías que le corresponde a la Administración, en uas.

$P \%$ = Porcentaje determinado por la legislación autonómica, en %.

$Inc. P$ = Incremento de aprovechamiento urbanístico, en uas.

4.5. Procedimiento para la satisfacción del deber de participación pública en las plusvalías

La satisfacción del deber derivado de la entrega de suelo urbanizado para materializar el porcentaje de aprovechamiento que le corresponde a la Administración en virtud del principio de participación pública en las plusvalías podrá realizarse análogamente al procedimiento analizado para la cesión de suelo dotacional, aplicando una de estas tres modalidades:

1.^a) Mediante entrega del suelo (previa o simultánea a la licencia de edificación) de una parcela urbanizada calificada, en el caso de las actuaciones de uso Residencial, para la construcción de viviendas de protección pública dotada de un índice de edificabilidad Neta que comporte la materialización de la siguiente edificabilidad (E.VPP):

$$E.VPP = Inc. P \times \frac{VRS - VRL}{VRS - VPP}$$

correspondiendo las siglas al siguiente contenido:

E.VPP = edificabilidad correspondiente al PPV que le pertenece a la Administración, en m²t,

Inc.P = incremento de edificabilidad atribuida a la parcela, en m²t, y

VRS-VRL = VRS correspondiente a la Vivienda de Renta Libre y VRS-VPP el correspondiente a la Vivienda de Protección Pública, lo que viene a determinar el coeficiente corrector o de homogeneización, en este caso.

Asimismo, la entrega de suelo urbanizado capaz de materializar la edificabilidad E.VPP calculada, se realizaría aplicando la técnica de la Reparcelación Discontinua y Voluntaria (TAU), de manera análoga a la ya señalada para la cuota dotacional.

2.^a) Mediante compensación económica, si bien esta medida alternativa sólo resultaría aplicable si se cumple el requisito establecido en el último párrafo del art. 18.1.b) TRLS/15 que establece esa posibilidad en el caso de que se encontrara agotada la reserva de suelo destinada a vivienda protegida prevista en el Plan General.

No obstante, para el caso de agotamiento de suelo para vivienda protegida expresado en la legislación estatal, el cumplimiento del deber de participación pública en las plusvalías se satisfaría de manera análoga a la ya señalada para la cuota dotacional, procediendo a la determinación de una Compensación Económica (CE), de valor equivalente, de acuerdo a la siguiente expresión:

$$CE (\text{€}) = E.VPP (\text{m}^2\text{t}) \times VRS-VPP (\text{€/m}^2\text{t})$$

Deber que tendrá que satisfacerse, al igual que la carga dotacional, de manera previa o simultánea a la obtención de la licencia de edificación, procedimiento exigible para

poder patrimonializar por parte del titular de la parcela edificable el entero incremento de aprovechamiento atribuido por el Plan, debiendo destinarse la compensación sustitutiva a la obtención de suelo para vivienda protegida o para actuaciones de rehabilitación o de regeneración urbanas, tal como establece el art. 18.2. *b*) TRLS/15.

3.^a) Asimismo, cuando en virtud de lo regulado en el art. 18.2. *b*) TRLS/15 no sea posible la materialización física de la cesión de suelo para vivienda protegida en la propia parcela constitutiva de la AdD, podrá satisfacerse el levantamiento de la carga mediante entrega de superficie edificada con destino a vivienda protegida de titularidad pública y de valor equivalente al aprovechamiento correspondiente, constituyéndose un complejo inmobiliario entre la edificabilidad correspondiente al suelo público para la Vivienda Protegida y la edificabilidad correspondiente al uso privativo atribuido a la parcela, en los términos establecidos en el art. 18.2. *b*) TRLS/15.

4.6. Preceptividad de la Evaluación Ambiental Estratégica en las Actuaciones de Dotación

Como resulta preceptivo, en la conformación de la AdD que comporta la modificación del aprovechamiento atribuido a diversas parcelas procede tramitar, previa o simultáneamente al desarrollo de la Actuación, una modificación puntual del Plan General que, en función de lo que establezca la legislación ambiental vigente en la comunidad autónoma concreta, deberá acompañarse de un estudio de Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE).

Consecuentemente, mediante resolución del órgano ambiental establecido por la legislación autonómica procederá precisar la obligación de someter las AdD a EAE, bien de tipo ordinaria o simplificada, o bien declarar la exención de la misma.

Obviamente, para los casos normales y generalizados de AdD en las que la modificación del planeamiento resulta ser de escaso calado, parece razonable considerar que salvo el cambio de uso a otro que pudiera producir efectos negativamente significativos en el medio ambiente (p. ej., pasar de un uso residencial a uso industrial que produzca emisiones contaminantes), la preceptividad de la EAE resulta más que discutible y más aún, cuando una reciente Sentencia de 20 de junio de 2019 del Tribunal Constitucional (RC 86/2019) exime de la misma a los estudios de detalle.

No obstante, en caso de tener que someterse a EAE, convendrá su tramitación junto a la modificación puntual y, en su caso, simultáneamente con el desarrollo de la AdD quedando, en este caso, condicionada la culminación del expediente a la aprobación definitiva de la evaluación por el órgano ambiental que establezca la legislación urbanística correspondiente.

5. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

5.1. Consideraciones previas

Como ya se ha señalado y analizado anteriormente, la incorporación de las AdD a la legislación estatal vigente se produjo en la primigenia Ley de Suelo 8/2007, hoy recogida en el art. 7.1.b) y concordantes del TRLS/15.

En la actualidad, su procedimiento se desarrolla de manera desigual en las diferentes leyes autonómicas con el establecimiento, en unos casos de controvertidas determinaciones jurídico-urbanísticas (cuantificación de suelos de reserva dotacional, porcentajes públicos de plusvalías, etc.), cuando no muestran una cierta insuficiencia en sus determinaciones procedimentales.

Pues bien, teniendo en cuenta el carácter de obligado cumplimiento de las disposiciones básicas estatales, para los casos de la existencia de alguna insuficiencia o ausencia normativa en la legislación autonómica, procede acudir, en sede municipal, a una compleción rápida de las insuficiencias que pudieran existir sin tener que esperar a una modificación de la regulación autonómica. En este sentido, conviene señalar la posibilidad de recoger dicho procedimiento en las Normas Urbanísticas de los Planes Generales, teniendo en cuenta el carácter reglamentario que disponen los instrumentos de planeamiento municipal.

En cualquier caso, pasemos a analizar la regulación de las AdD en la legislación urbanística madrileña vigente.

5.2. Las AdD en la legislación urbanística madrileña

5.2.1. La regulación en la Ley 9/2001

La legislación urbanística tradicional madrileña viene constituida por la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (en adelante LCAM), marco legal que «sufrió» numerosas modificaciones y transformaciones puntuales, en muchos casos de gran calado jurídico-urbanístico, tramitadas e incorporadas fundamentalmente a través de la siempre controvertida y más que dudosa aplicación de las «leyes de acompañamiento» a las de Presupuestos autonómicos anuales.

Pues bien, la LCAM no contemplaba la regulación de las AdD, ausencia cuya explicación podría encontrarse en que el año de promulgación de la ley madrileña (2001) era anterior al de la Ley 8/2007 y, por tanto, podría aducirse que no conocía el nuevo régimen que esta incorporaba a la gestión del suelo urbano. Ciertamente, en alguna de las numerosas modificaciones que la LCAM sufrió a lo largo de su azarosa vida podría haber introducido esa regulación a partir del año 2007, pero por las razones que fueron

esa incorporación no se produjo, manteniéndose la ausencia de su regulación explícita hasta la actualidad reciente, como veremos en el epígrafe 5.2.2 siguiente. Obviamente, esta «laguna» instrumental vino a generar cierta inseguridad jurídica en la gestión en el suelo urbano, lo que complicó, aún más, la siempre compleja y prolija intervención en la ciudad consolidada.

Sin embargo, procede señalar que como ocurre en todas las legislaciones urbanísticas, todas ellas regulan un procedimiento aplicable a las modificaciones del planeamiento y tal como hemos puesto de manifiesto en los anteriores apartados, las AdD se constituyen como específicas modificaciones puntuales de Plan en el suelo urbano ocasionadas por un incremento de aprovechamiento derivado bien de un aumento de edificabilidad, bien de un cambio de uso o de ambas circunstancias conjuntas.

Obviamente, la LCAM también regula las Modificaciones de los Planes en sus arts. 67 y 68.

De hecho, el art. 67.2 LCAM establece lo siguiente:

«2. Toda alteración de la ordenación establecida en un Plan de Ordenación Urbánística que aumente la edificabilidad, desafecte el suelo de un destino público descalifique suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previstas respecto del aprovechamiento urbanístico del suelo, sin incrementar este en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otras, así como las posibilidades de acceso real a la vivienda y, en todo caso, asegurar la funcionalidad y el disfrute del sistema de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos».

Pues bien, la regulación transcrita parece que fuera aplicable analógicamente a la contemplada en la Ley estatal para las AdD, pero lamentablemente sólo puede aplicarse de manera incompleta.

En efecto, el transcrito art. 67.2 LCAM regula el régimen aplicable a todos los suelos, sea cual fuere su clasificación, tanto para el urbano como para el urbanizable y, por tanto, también para el urbano en sus categorías de SUC como de SUNC, pero sólo contempla como modificación la atinente a aquellos a los que exclusivamente se les «aumente la edificabilidad» y, sorprendentemente, nada regula para los casos en que la modificación consista en sustituir el uso vigente por otro de mayor rentabilidad, alteración que como hemos visto comporta también la constitución de una AdD.

Pues bien, esta imperdonable ausencia de regulación en el régimen de modificaciones del planeamiento comporta que un factor tan importante y trascendente como resulta ser la disposición de un uso de mayor valor de repercusión que el originario, al no tenerse en cuenta su valor en la determinación de las plusvalías que la modificación comporta, tiene como consecuencia una reducción muy relevante en su cuantificación y, consecuentemente, en el porcentaje de las mismas que le corresponde a la Administración.

La trascendencia de esta ausencia regulatoria manifiesta toda su relevancia para el caso en que la modificación planteada mantenga la edificabilidad originaria, sin incre-

mentar un sólo m²t, y se limite a cambiar exclusivamente el uso (p. ej., de Taller Artesanal al Terciario-Comercial, *v. gr.* Corte Inglés). En estos casos, según el transcrito art. 67.2 LCAM no sería obligada la adopción de «medidas compensatorias» algunas, ni de suelos dotacionales ni de porcentaje de plusvalías.

Obviamente, esta situación produce, por un lado, un enriquecimiento injusto de la propiedad privada no sólo por ahorrarse la cesión de suelo dotacional que el nuevo aprovechamiento comporta, sino también y sobre todo, al apropiarse del % de aprovechamiento público que le pertenece a la Administración y, por otro lado, supone un grave detrimento en las arcas municipales al no ingresar las plusvalías públicas que por ley le pertenecen (¿podría entenderse como malversación de fondos públicos?), y aquí no cabe aducir que la LCAM eximía del cumplimiento de ese deber, pues los principios de reparto de cargas y beneficios y el de participación pública en las plusvalías generadas por el planeamiento seguían vigentes, no sólo en la legislación urbanística, sino en el art. 47 CE. En cualquier caso, una muy grave deficiencia en la gestión del suelo urbano que no lo resuelve la aplicación analógica de la regulación establecida en la LCAM para las modificaciones de Plan como AdD.

No obstante, procede señalar que esta situación siempre pudo y puede soslayarse desde el entendimiento que las disposiciones de la Ley 8/2007 y del TRLS/15 son determinaciones básicas de obligado cumplimiento en todo el Estado desde su entrada en vigor, aunque la normativa autonómica no lo refleje.

De hecho, los ayuntamientos deberían haber exigido dentro del procedimiento de modificación del planeamiento de manera preceptiva y adicionalmente, tanto las cesiones de suelo dotacional como del porcentaje público de plusvalías derivado de un cambio de uso al tratarse de determinaciones obligatorias, pero lamentablemente es de suponer (y ojalá no se haya producido así) que este requisito adicional no habrá sido exigido en numerosas ocasiones.

5.2.2. *La regulación en la reciente «Ley Ómnibus»*

Probablemente, por causa de las graves deficiencias contempladas en la LCAM que hemos señalado en el anterior epígrafe, el legislador madrileño ha procedido a modificar dentro de la «Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid», denominada coloquialmente «Ley Ómnibus», la deficiente regulación existente introduciendo un nuevo artículo, el 19 *bis*, que establece el régimen de las AdD con una regulación y requisitos presumiblemente iguales a los recogidos en el TRLS/15, tanto en lo que respecta al aumento de la edificabilidad, como al cambio de uso y a la densidad.

Sin embargo, sorprendente y lamentablemente, el citado artículo plantea una diferencia sustancial: el cambio de uso que comporta la constitución de una AdD se refiere

específicamente al «uso característico», es decir, el uso de referencia en el Área Homogénea (art. 39 LCAM) en el que se encuentra ubicada la parcela edificable objeto de la AdD a constituir por causa de ese cambio de uso.

Pues bien, ese «uso característico» puede ser distinto al «pormenorizado» que tenga atribuido la parcela en el plan originario.

Con un ejemplo se entenderá mejor: en los ensanches es obvio que el «uso característico» resulta ser el residencial plurifamiliar. Pero puede ocurrir (y en muchos casos ocurrirá) que «el uso pormenorizado» que tenga asignado la parcela sea un uso «compatible» con el «característico», por ejemplo, el uso de taller-industrial compatible con el residencial plurifamiliar, y la modificación que el Plan pretende es su sustitución por un uso terciario-comercial, también «compatible con el característico» pero diferente del mismo. Pues bien, según el tenor literal del art. 19 *bis* esta modificación no comportaría la constitución de una AdD.

Es decir, por causa de una simple disposición normativa «de destrucción masiva» como la establecida, la nueva «Ley Ómnibus» nada resuelve y, en consecuencia, vuelven a reproducirse los anteriores y graves problemas que la anterior regulación de la LCAM presentaba.

Sintéticamente y en resumen, los requisitos específicos que propician la constitución de una AdD analizados detalladamente en este artículo con la finalidad establecida en el TRLS/15, seguirían inéditas en la CAM.

Por tanto, procedería modificar, cuanto antes, esta errónea disposición que viene a «tirar por tierra» las posibilidades resolutorias que sedicentemente conllevaba la «Ley Ómnibus» con la finalidad de garantizar con la solvencia deseada, la gestión en el suelo urbano a través de la regulación de las AdD.

6. CONCLUSIONES GENERALES Y VIRTUALIDADES ESPECÍFICAS DERIVADAS DE LAS ADD

6.1. Conclusiones generales

De lo expuesto a lo largo de este artículo, quedan puestas de manifiesto las ventajas que para el desarrollo de un urbanismo sostenible y equilibrado ofrecen las AdD incorporadas a la gestión del suelo urbano por la vigente legislación estatal.

Como conclusiones sintéticas de mayor trascendencia, podríamos señalar las siguientes acciones garantistas que las AdD generan:

1.^a) La garantía de mantener un explícito equilibrio dotacional en los procesos de desarrollo y crecimiento en el suelo urbano al tener que reservar el suelo para las dotaciones y servicios públicos en proporción al incremento de aprovechamiento atribuido a determinadas parcelas de la ciudad consolidada.

2.^a) La garantía de obtener esas dotaciones y servicios públicos de manera gratuita para la Administración en aplicación del principio básico de reparto de cargas y beneficios, suprimiéndose, al fin, la aplicación de la expropiación aislada en el suelo urbano, institución impropia en una clase de suelo, como es el urbano, en la que la obtención de las dotaciones públicas debe producirse por compensación de parte del aprovechamiento urbanístico que las genera.

3.^a) La garantía de que la Administración participe en las plusvalías que se derivan de la aprobación de una AdD que genere un incremento de valor del suelo por causa de la alteración del uso o de la edificabilidad anteriormente vigente.

Pero las AdD, además de estas positivas e imprescindibles consecuencias generales, presentan unas virtualidades específicas colaterales de enorme trascendencia cuando se combinan con la institución de los complejos inmobiliarios. Pasemos a verlo.

6.2. Virtualidades adicionales de las AdD

Tal como apuntamos en anteriores apartados de este artículo, la satisfacción del deber de cesión de suelo dotacional derivado del incremento de aprovechamiento atribuido puede realizarse constituyendo un complejo inmobiliario mediante la entrega de una superficie edificada destinada a equipamiento público de valor equivalente al suelo dotacional que sustituye, integrándola en la propia edificación en régimen de propiedad horizontal, tal como se establece en los arts. 18.2.*b*) y 25.5 TRLS/15.

Pues bien, como complemento de lo expuesto, procede señalar la segunda virtualidad que comporta la aplicación de este mismo mecanismo jurídico-urbanístico para la obtención de suelos dotacionales, hoy previstos como actuaciones aisladas en un Plan de Ordenación que aún no tuviera establecida la regulación de las AdD para la gestión del suelo urbano.

En estos casos, en aras de evitar la «implacable» expropiación por imperio de la ley, podría procederse a la aplicación del principio de reparto de cargas y beneficios en la propia parcela dotacional, atribuyéndole una edificabilidad lucrativa de un uso privativo cuya implantación fuera obviamente compatible en términos sociales y funcionales con el uso concreto de la dotación prevista por el Plan y cuyo valor residual equivaliera al justiprecio expropiatorio de la superficie dotacional que sustituye. Se conformaría, así, una AdD derivada de la atribución de ese incremento de aprovechamiento constituyéndose, en su caso, un complejo inmobiliario al disponerse la construcción conjunta en el mismo edificio de ambos usos, la dotación pública demanial y la edificabilidad privativa del uso lucrativo patrimonial.

Las ventajas del procedimiento son obvias. Siempre que sea posible garantizar la coexistencia, funcional y urbanística en una misma edificación del uso de dominio público previsto por el planeamiento (p. ej., un equipamiento administrativo o social) con otro uso patrimonial de titularidad privada (p. ej., residencial o terciario) y la modi-

ficación consiguiente del planeamiento lo autorice, se posibilita la obtención gratuita de la dotación construida, total o parcialmente, en función del valor del justiprecio correspondiente a la superficie dotacional y a la edificabilidad privativa de valor residual equivalente.

Y lo que es más trascendental, se obviaría la impropia aplicación de la expropiación en el suelo urbano al poder obtenerse las dotaciones por compensación de aprovechamiento de valor equivalente al justiprecio mediante la aplicación básica del principio de reparto de cargas y beneficios.

A este respecto conviene recordar que el art. 43.2 TRLS/15 establece el abono del justiprecio en especie (en aprovechamiento) en suelo urbano sin necesidad de la aquiescencia de la propiedad, lo que junto a los arts. 18.2. *b*) y 25.5 señalados anteriormente, ofrecen una total cobertura jurídica a la aplicabilidad del mecanismo.

En concreto y en resumen, el procedimiento señalado consistente en la atribución de un aprovechamiento lucrativo *ex novo* en una parcela calificada como dotacional en suelo urbano, comportaría la constitución de una AdD en régimen de complejo inmobiliario lo que, a su vez, generaría una nueva reserva de suelo dotacional derivado del citado incremento, reserva que se añadiría a la dotacional existente prevista por el planeamiento vigente, así como el % público incorporado a la Actuación para la participación en la gestión de la misma.

En definitiva, se comportaría la disposición de un innovador «tándem» jurídico-urbanístico constituido por la conjunción «AdD-Complejo Inmobiliario», instrumento que permitirá no sólo la obtención pública de la Dotación por compensación, sino que también aprovecha el siempre escaso suelo urbano con criterios de sostenibilidad al disponer la mezcla del uso dotacional con el privativo en una misma parcela.

6.3. Conclusiones finales

A lo largo de este artículo, han quedado puestas de manifiesto las ventajas y trascendentes virtualidades que las AdD, incluido su desarrollo en complejos inmobiliarios, ofrecen para la gestión equilibrada y sostenible en el suelo urbano, es decir, en la ciudad consolidada.

En una etapa en que la intervención en el suelo urbano se muestra totalmente imprescindible para el desarrollo del urbanismo patrio, no pueden desconocerse las posibilidades que ofrecen las AdD, tan insuficientemente conocidas, por otra parte, por muchos operadores urbanos.

Finalmente, con respecto a la legislación urbanística vigente en la CAM, debe poner de manifiesto la procedencia y necesidad de llevar a cabo una sencillísima modificación puntual del art. 19 *bis* incorporado a la legislación urbanística a través de la «Ley Ómnibus» suprimiendo el término «característico» de su apartado 1, con lo que la LCAM

recuperaría todas las capacidades operativas que disponen las AdD establecidas en la legislación estatal evitándose, así, los graves problemas que hasta ahora la legislación madrileña viene suscitando.

7. BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, G. R.: *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- *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, Valencia, 2014.

