

LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN LA LEY 3/2009, DE URBANISMO DE ARAGÓN(*) (**)

JOSÉ LUIS CALVO MIRANDA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE «ACTUACIÓN DE DOTACIÓN». CARACTERÍSTICAS GENERALES.– III. DISTINCIÓN ENTRE «ACTUACIÓN DE DOTACIÓN» Y «UNIDAD DE EJECUCIÓN». LOS DEBERES DE CESIÓN.– IV. ENTREGA A LA ADMINISTRACIÓN DE UN PORCENTAJE DE LA EDIFICABILIDAD MEDIA PONDERADA. EN LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN, ¿QUÉ SE ENTIENDE POR «INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO OBJETIVO ATRIBUIDO A LA PARCELA» (ART. 134.4.C LUA'2009)?– V. LA GESTIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.– VI. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS.– VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objeto una aproximación al régimen jurídico de las actuaciones de dotación en la Ley de Urbanismo de Aragón. Se trata de una técnica nueva —aunque cuenta con antecedentes en otras legislaciones autonómicas—, introducida a nivel general en la Ley de Suelo de mayo de 2007, actual Texto Refundido 2/2008, de 20 de junio, que es desarrollada por el legislador aragonés. Su finalidad principal es la de imponer cargas a los propietarios en suelo urbano consolidado por la urbanización. El presente trabajo hace un esfuerzo por distinguir la actuación de dotación de la unidad de ejecución, analiza la problemática de su gestión, propone soluciones que ponderan los intereses generales con los particulares, estudia esta figura en el régimen especial de los pequeños municipios y recapitula, finalmente, las ideas fundamentales de la institución —algunas plasmadas en la norma y otras que deberían positivarse—.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 13 de diciembre de 2011 y evaluado favorablemente para su publicación el 20 de abril de 2012.

(**) El presente trabajo se desarrolla dentro de las actividades del grupo consolidado de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón sobre Administración, Economía, Sociedad y Territorio (ADESTER) (Ref. UZ S-62).

La versión publicada tiene su origen en la ponencia presentada en el XVI CURSO DE URBANISMO Y GESTIÓN EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS, organizado por la Universidad de Verano de Teruel en colaboración con el Colegio de Arquitectos de Aragón-Delegación de Teruel, septiembre de 2010, enriquecida y ampliada con los debates, el intercambio de experiencias y las inquietudes manifestadas.

Palabras clave: actuaciones de dotación; unidades de ejecución; régimen urbanístico simplificado o de pequeños municipios.

ABSTRACT: This paper seeks an approach to the regulation of public equipment actions in the Town Planning Act of Aragon. This is a new technique, though there are precedents in other regional laws, introduced across the board in the Land Act of May 2007, now codified 2/2008 of 20 June, which was developed by the Aragon's legislator. Its main purpose is to impose burdens on owners in consolidated urban land by urbanization. This paper makes an effort to distinguish the action of urban equipment of the Execution Unit, analyzes the problems of its administration, proposes solutions that balance general and particular interests, studies this figure in the special regimen for small towns and recaps, finally, the fundamental ideas of this figure, some of them embodied in the standard and others that should be enacted.

Key words: public equipment action; Execution Unit; urban simplified regimen or special regimen for small towns.

I. INTRODUCCIÓN

La actuación de dotación es una técnica urbanística introducida en la Ley de Suelo de mayo de 2007, actual Texto Refundido 2/2008, de 20 de junio. Su finalidad es la de imponer cargas a los propietarios en suelo urbano materialmente consolidado, es decir, suelo consolidado por la urbanización (1).

Para Roger Fernández y Sánchez Casanova la incorporación de las actuaciones de dotación a la Ley estatal vigente debe ser valorada positivamente, pues supone una «*aclaración definitiva a un tema sorprendentemente controvertido por la ambigüedad de su regulación en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, anteriormente vigente, lo que dio pie a interpretaciones jurídico-urbanísticas erróneas (cuando no espurias), que venían a producir enriquecimientos absolutamente injustos para los propietarios y, simétricamente, traslados de costes a la comunidad que vulneraban frontalmente el principio básico del sistema urbanístico español de reparto equitativo de beneficios y cargas en función de las atribuciones de aprovechamiento contenidas en el planeamiento*». En particular, la controversia se debía a «*algunas interpretaciones reduccionistas del apartado primero*» del artículo 14 que «*enten-*

(1) Como detallaremos a lo largo de la exposición, será difícil encontrar una actuación de dotación en suelo no urbanizado porque entonces hay una vis atractiva a favor de las unidades de ejecución en suelo urbano no consolidado. El razonamiento en forma de pregunta es el siguiente: ¿pudiendo delimitar una unidad de ejecución qué razón de ser tiene definir una actuación de dotación si es más fácil de gestionar la primera y las cesiones de los propietarios son mayores en beneficio de la Administración?

dieron que un Suelo Urbano ya urbanizado, es decir, que hubiera alcanzado la condición de solar (o que sólo le faltara para ello algún servicio complementario) ya era un suelo consolidado por la urbanización» y, ello independientemente de que el planeamiento le atribuyera o no aprovechamientos adicionales a los preexistentes o ya patrimonializados. Consecuentemente, estos suelos estaban libres de cualquier deber de cesión o de carga alguna derivado del proceso de ejecución del plan. Se criticaba, por estos autores, que «esta interpretación estaría obviando la realidad dinámica del proceso urbano» (2).

Como idea previa al contenido detallado de esta colaboración es importante recordar un apartado de la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de 2007, TR de 2/2008, en el que el legislador estatal deja clara o, al menos lo intenta, su posición ante las legislaciones autonómicas, dice así: «... se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta —recalca el legislador— una Ley urbanística sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados... Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (apartado I, quinto párrafo).

A pesar de esta declaración tan contundente el legislador estatal introduce como novedad la institución de la «actuación de dotación», lo que podemos interpretar como una contradicción en sí misma: una ley no urbanística introduce una institución nítidamente urbanística que perfilará cada legislador autonómico.

(2) Roger Fernández, Gerardo y Sánchez Casanova, Amparo, *Las actuaciones de dotación en la nueva Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo (a propósito del deber de equidistribución en suelo urbano-solar)*, en Revista de Derecho Urbanístico, núm. 235, 2007, pp. 12-14.

Estos mismos autores dan cuenta de que el amparo de la STC 164/2001 «diversas Comunidades procedieron a regular la correcta aplicación del principio de equilibrio entre aprovechamiento y dotaciones, o lo que es lo mismo, del correcto reparto de beneficios y cargas, en la gestión del suelo urbano, distinguiéndose, en este caso, como la más explícita la ya comentada de Castilla-La Mancha», p. 15.

También podemos citar como precedente la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, modificada por la Ley 11/2008, de 28 de noviembre, que establece en los artículos 11, 27 y 137 la categoría de suelo urbano no consolidado para aquellos terrenos a los que la ordenación urbanística atribuya una edificabilidad superior a la previamente existente y la limitación del derecho de los propietarios en tal supuesto al 85% del aprovechamiento de la edificabilidad incrementada ponderada atribuida a la parcela.

También es importante recordar que aunque la Ley de Suelo no es una ley urbanística y, expresamente, huye de la técnica clásica de la clasificación del suelo por considerarla como el origen o, al menos, un factor clave en la «inflación de los valores del suelo... (que) ha fomentado también las prácticas especulativas» (apartado I, párrafo sexto de la Exposición de Motivos), contempla dos situaciones básicas del suelo: suelo urbanizado y suelo no urbanizado. El autor de este trabajo concibe a las actuaciones de dotación como ámbitos de gestión en suelo urbanizado.

Hemos de recordar que la distinción entre suelo urbanizado y suelo no urbanizado coexiste con la clasificación tripartita del suelo (suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable —art. 11 LUA'2009—), lo que permitirá utilizar indistintamente una y otra terminología cuando sean equivalentes. En particular, el suelo urbano consolidado podemos decir que es un suelo urbanizado (art. 12.3 TRLS'2008).

Finalmente, en cuanto a lo que es la gestión propiamente dicha, hemos de recordar que la ley estatal distingue dentro del concepto genérico de «actuaciones de transformación urbanística», por una parte, las «actuaciones de urbanización» y, por otra, las «actuaciones de dotación»; y dentro de las primeras separa las «actuaciones de nueva urbanización» de las actuaciones que tengan por objeto «reformular o renovar la urbanización» de un ámbito de suelo previamente urbanizado (art. 14 TRLS'2008). Es decir, la actuación de dotación es una actuación de transformación urbanística. No una actuación de urbanización propiamente dicha pero sí exige una gestión urbanística.

En la terminología de la Ley de Urbanismo de Aragón, Ley 3/2009, de 17 de junio, las actuaciones de urbanización se localizan en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable delimitado, mientras que las actuaciones de dotación se circunscriben únicamente al suelo urbano (art. 125 LUA'2009).

II. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE «ACTUACIÓN DE DOTACIÓN». CARACTERÍSTICAS GENERALES

Es la Ley de Suelo la que nos da un concepto más completo de las actuaciones de dotación. Las define como aquellas 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 nueva ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste —del ámbito—» (art. 14.1.b TRLS'08).

A mi juicio, la LUA'2009 no agota las posibilidades legales de desarrollo de esta institución, pues se limita a afirmar que se trata de ámbitos de suelo

urbano en los que el planeamiento incrementa de forma consciente el aprovechamiento urbanístico preexistente, aun cuando el suelo se encuentre completamente urbanizado (art. 13.3 LUA'2009). Lo más destacable de esta regulación es que omite la correlación necesaria entre el incremento consciente de aprovechamiento urbanístico y el incremento de dotaciones públicas. Además, se olvida de hacer referencia al incremento de densidad como contrapartida a la imposición de cesiones públicas o a la renovación de usos si éstos son de mayor valor que el existente.

De la regulación legal parece desprenderse que el origen de las actuaciones de dotación es: 1) el incremento de edificabilidad; 2) el incremento de densidad; o 3) los nuevos usos asignados (siempre que éstos sean de mayor valor, hay que entender).

Las notas fundamentales de la actuación de dotación son:

— Formalmente se clasifican y se califican como suelo urbano no consolidado. Es la única posibilidad legal de imponer cargas a los propietarios (en suelo urbano consolidado no existe equidistribución y las obligaciones de cesión son mínimas como nos recuerda el artículo 35.2 de la LUA'2009). Por ello el primer punto a desarrollar será distinguir las «actuaciones de dotación» de las «unidades de ejecución», pues tanto unas como otras se clasifican como suelo urbano no consolidado (arts. 13 y 125 LUA'2009) (3).

(3) Es oportuno citar la STC 54/2002, de 27 de febrero, que enjuició el artículo único de la Ley del Parlamento vasco 11/1998, de 20 de abril, por la que se determinaba la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, declarando la inconstitucionalidad del mismo en cuanto imponía a los propietarios de suelo urbano consolidado deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico. El Alto Tribunal declaró la incompatibilidad de dicho precepto con el artículo 14 de la Ley estatal 6/1998, del suelo y valoraciones, en estos términos (FJ 5º): «... Sentado lo anterior, basta con la lectura del art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 para concluir que contradice las «condiciones básicas» contenidas en el art. 14 LRSV. En efecto, el art. 14.2 c) LRSV, según se acaba de recordar, únicamente prevé deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano «no consolidado por la urbanización». En cambio, el art. 14.1 LRSV se limita a establecer, como deberes específicos de los propietarios de terrenos en suelo urbano «consolidado», el de completar a su costa la urbanización hasta que alcancen la condición de solar y el de edificarlos en los plazos establecidos por el planeamiento. Ello implica, como se razonó en el F. 20 de la STC 164/2001 que, conforme a dicha norma, los propietarios de suelo urbano «consolidado» no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano «no consolidado») deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación... Tenemos, así, que la norma de «condiciones básicas» del art. 14.1 LRSV, dentro del amplio margen de configuración de que dispone el Estado y en línea con las determinaciones expresas de sus antecedentes normativos, determina que todos los propietarios de suelo urbano «consolidado» de España patrimonializan el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar.

Este régimen uniforme en el disfrute de la propiedad urbana —sigue argumentando el Alto Tribunal— se quiebra en el territorio del País Vasco, donde según el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 los propietarios de suelo urbano «consolidado» deben —al

— Las actuaciones de dotación son actuaciones de gestión urbanística, no propiamente de urbanización pero sí requieren de un proceso de gestión. No son actuaciones aisladas. El artículo 125.3 de la LUA'2009 dispone que la gestión urbanística del suelo incluido en actuaciones de dotación «se efectuará mediante reparcelación material o económica en unidad continua o discontinua».

— Las cesiones a la Administración actuante tienen su origen en el incremento de aprovechamiento preexistente, según la LUA'2009. Se trata de un incremento consciente del planificador que obliga a reajustar la proporción de las dotaciones públicas a la nueva edificabilidad. Este incremento de aprovechamiento debe ser coherente con la ordenación urbanística del entorno y no puede constituir una reserva de dispensación o un régimen edificatorio singular. Se debe deducir de forma natural del contexto (4).

Para el legislador estatal, también justifica la delimitación de una actuación de dotación tanto el incremento de densidad como «los nuevos usos asignados». Hemos de recordar que un incremento de densidad puede no significar un incremento de edificabilidad. Son parámetros urbanísticos diferentes.

Respecto a la posibilidad de delimitar una actuación de dotación con origen en los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística, hemos de entender que éstos tengan un mayor valor en el mercado respecto del uso preexistente. Sólo si existe una plusvalía para el propietario la comunidad puede participar en la misma de conformidad con el mandato constitucional (art. 47 Carta Magna).

— Tienen carácter residual y, a mi juicio, excepcional. Deben interpretarse en sentido estricto.

igual que los propietarios de suelo urbano «no consolidado»— ceder obligatoria y gratuitamente el 10 por 100 del aprovechamiento asignado a sus parcelas o solares (o, en el caso de obras de rehabilitación, el 10 por 100 del incremento de aprovechamiento urbanístico)».

Como *obiter dicta*, el Tribunal Constitucional no negó la existencia de posibles plusvalías en el suelo urbano consolidado en estos términos: «De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye «a priori» una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios» (FD 4°).

(4) Como dice HERVÁS MÁZ, Jorge, *Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La regeneración de la Ciudad*, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, marzo de 2009, Tomo I, «las actuaciones de dotación como incrementos de edificabilidad que suponen no pueden utilizarse de forma indiscriminada, en cualquier circunstancia y escenario urbanístico», dando cuenta de la existencia de legislaciones autonómicas que fijan límites máximos a la edificabilidad y/o densidad incluso en el suelo urbano.

La LUA de 2009 sólo establece límites objetivos a la edificabilidad y/o densidad en los Planes Parciales, que operan, principalmente, en el suelo urbanizable, e, indirectamente, en el suelo urbano no consolidado incluido en sectores o unidades de ejecución (arts. 53 y 42, apartados 4 y 5.b).

— Plantean importantes interrogantes en la fase de gestión urbanística. Así por ejemplo, ¿es preciso fijar un sistema de actuación?; ¿es la reparcelación material la regla general frente a la excepcionalidad de la reparcelación económica; o viceversa?; ¿las dotaciones deben cederse urbanizadas?; ¿qué concreto destino urbanístico tiene la cesión de aprovechamiento lucrativo a la Administración?

III. DISTINCIÓN ENTRE «ACTUACIÓN DE DOTACIÓN» Y «UNIDAD DE EJECUCIÓN». LOS DEBERES DE CESIÓN

Las actuaciones de dotación se clasifican como ámbitos de suelo urbano no consolidado. Es determinante, a mi juicio, distinguirlas de las «unidades de ejecución» a la vista de la regulación imprecisa y abierta del artículo 13 de la LUA de 2009.

En efecto, tanto las actuaciones de dotación como las unidades de ejecución son espacios físicos objeto de transformación, es decir, de gestión urbanística. No es necesario planeamiento intermedio, pues es el Plan General el que ordena tanto a unas como a otras (art. 42.1 y 42.3 LUA'2009) (5).

Hemos de afirmar, pues, que ambas se clasifican y se califican como suelo urbano no consolidado. La diferencia está en que las unidades de ejecución se delimitan en suelo urbano cuando es necesaria la «urbanización o reurbanización», en palabras literales del artículo 13.2, segundo inciso, de la LUA'2009: «...Cuando se trate de terrenos ya transformados conforme al artículo anterior, el Plan General podrá atribuirles la condición de suelo urbano no consolidado sometiéndolos al régimen de las actuaciones integradas, cuando resulte necesaria su urbanización o reurbanización mediante la ejecución de actuaciones integradas de urbanización». Por el contrario, las actuaciones de dotación se delimitan en suelo urbanizado cuando el planeamiento incrementa el aprovechamiento preexistente.

Es cierto que si leemos los objetivos de las unidades de ejecución previstos en el artículo 13.2 LUA'2009 podemos observar que alguno de ellos coincide con el de las actuaciones de dotación (incremento de aprovechamiento y obtención de dotaciones) por esta razón, quiero insistir, en que la clave que

(5) La diferencia entre las actuaciones de dotación y los sectores en suelo urbano no consolidado es muy clara y no plantea problemas; en estos últimos es preciso un planeamiento de segundo grado ampliándose la tipología con la LUA'2009, pues ahora pueden delimitarse sectores sujetos a reforma interior a ordenar por PERI o sectores de nueva urbanización a ordenar por Plan Parcial (art. 40.1.a). Novedad importante y muy interesante cuyo análisis escapa del objeto del presente trabajo.

las diferencias es la necesidad o no de «urbanización o reurbanización» (6). Estas finalidades, si las sistematizamos, son:

— Delimitar unidades de ejecución «cuando el Plan General atribuya un aprovechamiento objetivo superior al preexistente» (letra a).

Como sabemos, la esencia de las actuaciones de dotación es, también, que se «incremente el aprovechamiento preexistente» (art. 13.3 LUA'2009), por eso creo que la diferencia está en lo que he hecho hincapié antes.

— Corregir aquellas situaciones en las cuales la urbanización no comprenda todos los servicios precisos (letra b), art. 13.2 LUA'2009).

Es la verdadera esencia de las unidades de ejecución. Son vacíos urbanos, remates de la ciudad o cambios de usos (zona industrial obsoleta a residencial o terciario).

— Corregir aquellas situaciones en las cuales el nivel de dotaciones públicas existentes no tenga la proporción adecuada.

Este objetivo puede coincidir con el de las actuaciones de dotación que mediante el incremento consciente del aprovechamiento existente lo que busquen es obtener dotaciones públicas.

— Finalmente, establecer dotaciones de cesión obligatoria y gratuita.

Debemos reproducir el anterior comentario: también con las actuaciones de dotación se incrementan las dotaciones de cesión obligatoria.

En definitiva, las unidades de ejecución siempre presuponen un suelo que es preciso urbanizar o reurbanizar. Éste es el quid de la cuestión. Se trata de suelos que necesitan obras de urbanización, principalmente, obras de pavimentación exterior. Por eso defendiendo en este trabajo que las actuaciones de

(6) HERVÉS MAS, J., «Las actuaciones de dotación y renovación...», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2009, Tomo I, reflexiona sobre la incompatibilidad de las actuaciones de renovación en suelo urbano con las actuaciones de dotación llegando a la conclusión de que una actuación de dotación «nunca debería conllevar ninguna obra de urbanización y si ésta fuera necesaria su entidad debe ser mínima». No obstante, con cita del artículo 102.3 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón —en la redacción dada por la Ley 1/2008, de 4 de abril—, llega a afirmar «la posible simultaneidad de las actuaciones de renovación de la urbanización y de dotación». A mi juicio, sin embargo, aun reconociendo que la redacción legal es poco afortunada, la Ley 1/2008 lo que establecía era que en las actuaciones de dotación la Administración adquiría el diez por ciento del incremento del aprovechamiento medio atribuido al ámbito correspondiente mientras que el propietario patrimonializaba el resto. Aprovechamiento que siempre sería superior al previsto para el resto del suelo urbano no consolidado. En cualquier caso, hemos de tener presente que la Ley 1/2008 no dotó de una regulación sustantiva completa a las actuaciones de dotación y su vigencia temporal fue de poco más de un año.

dotaciones se delimitan en suelo materialmente urbanizado; en suelo que no necesita ser urbanizado ni reurbanizado (7).

Hemos de hacer hincapié en que si el suelo no está completamente urbanizado lo apropiado y lo más beneficioso para la Administración es que se delimite una unidad de ejecución en la que las cesiones son mayores y más generosas para los poderes públicos.

En efecto, en todas las actuaciones de transformación urbanística los deberes exigibles se sistematizan en el artículo 16 TRLS 2/2008 y algunas veces son distintos según se trate de actuaciones de urbanización o de actuaciones de dotación. Veámoslo.

Los deberes en ambos tipos de actuaciones son:

a) cesión a la Administración competente del suelo reservado para dotaciones públicas incluidas o adscritas a la actuación (viales, espacios libres, zonas verdes, equipamientos...).

En las actuaciones de dotación la especialidad reside en que la entrega del suelo puede ser sustituida por otras formas del cumplimiento del deber, principalmente, mediante compensación económica.

b) entregar a la Administración, con destino al Patrimonio Público del Suelo, el suelo libre de cargas de urbanización en el que se localice el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria. El porcentaje de cesión lo determina la legislación urbanística autonómica dentro de una horquilla que se mueve entre el 5 y el 15% de la edificabilidad media ponderada. La LUA de 2009 lo establece con carácter general en un diez por ciento del aprovechamiento medio en el suelo urbano no consolidado (art. 134.3).

En las actuaciones de dotación este porcentaje se entiende referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación. En términos de la LUA'2009, la cesión de aprovechamiento lo es del 10% del «*incremento de aprovechamiento objetivo atribuido a la parcela*» (art. 134.4.c). En la exposición subsiguiente veremos que se entiende por «incremento» porque el incremento siempre es de algo y respecto a algo.

c) costear y en su caso ejecutar las obras de urbanización, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

(7) En sentido similar se pronuncian A. CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA y J. A. ROSA RUIZ, «Actuaciones de transformación urbanística», en el vol. col. GUTIERREZ COLOMINA y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (directores): *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2009, pp. 470-473.

Por definición, en las actuaciones de dotación no existen deberes propios de urbanización, pues el suelo ya lo está. Su ejecución física no será necesaria, a salvo la posible creación de nuevos espacios libres, zonas verdes o mejora de la trama viaria.

d) entregar a la Administración las obras e infraestructuras anteriores en cuanto soporte material de la prestación de servicios de titularidad pública.

f) indemnizar por la extinción de los bienes y derechos ajenos al suelo existentes en la actuación.

A los que debe añadirse, como no podía ser de otra forma, el deber general de equidistribución de beneficios y cargas previsto en el artículo 8.1.c) del TRLS'2008 y en la propia Exposición de Motivos de la misma (8).

Estos deberes tienen su reflejo en los artículos 24 y 134 de la Ley Urbanística de Aragón, aplicable tanto al suelo urbano no consolidado como al suelo urbanizable delimitado o sectorizado.

En definitiva, en las actuaciones de dotación el régimen de cesiones gratuitas se flexibiliza en los siguientes aspectos:

1.- La cesión a la Administración del suelo reservado para dotaciones públicas incluidas o adscritas a la actuación puede ser sustituida por otras formas del cumplimiento del deber. En concreto por compensación económica determinada sobre la base de un estudio de mercado y previo informe de los servicios técnicos municipales o comarcales. Se trata de un ingreso finalista destinado a la obtención de suelo para reservas previstas «*en la zona*» (letra e) del artículo 134.d) de la LUA'2009) (9).

Las dotaciones públicas carecen de valor en el mercado porque su edificabilidad es no lucrativa. La edificabilidad lucrativa se incluye en el cálculo del aprovechamiento medio mientras que la de las dotaciones no se tiene en cuenta para determinar el valor urbanístico de un ámbito de desarrollo. Sin

(8) A la vista del artículo 5 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de vivienda protegida de Aragón, puede surgir la duda de si en las actuaciones de dotación existe la obligación de reserva de un porcentaje de edificabilidad residencial con destino a esta tipología edificatoria, pues estamos en presencia de suelo urbano no consolidado. Duda interpretativa que se disipa con el artículo 10.b) del TRLS'2008 que circunscribe la reserva a las actuaciones de urbanización excluyendo a las actuaciones de dotación.

(9) Además de las cesiones para dotaciones, que podemos calificar de locales, si la actuación de dotación se introduce en el Plan General vía modificación puntual de éste y el incremento de aprovechamiento representa también un incremento de la densidad, por aplicación del artículo 79.2 de la LUA'2009, debe recogerse «*la previsión de mayores espacios verdes y libres de dominio y uso público*», preferentemente a ubicar en el propio ámbito de la actuación de dotación, que tendrán el carácter de estándar de sistema general a calcular conforme al artículo 40.1.b.1º de la LUA'2009.

embargo, el legislador crea la ficción legal de que la cesión dotacional en las actuaciones de dotación goza de una edificabilidad lucrativa y de un valor en el mercado (10).

La edificabilidad aplicable a la parcela de suelo dotacional será la mayor de las siguientes (art. 134.4.e LUA'2009):

1.a.– la que resulte de dividir el incremento de edificabilidad total atribuido a la «zona de ordenación» entre la superficie total de las parcelas que reciben aprovechamiento adicional que se encuentren integradas en la misma (en la «zona de ordenación»);

1.b.– la media ponderada de la edificabilidad preexistente en la zona.

Esta edificabilidad lucrativa que, ficticiamente, se atribuye a la dotación dispone de un precio que es el «valor de repercusión del uso atribuido por el planeamiento a la parcela edificable» calculado conforme a las reglas de valoración de la legislación estatal.

Da a entender el precepto que el precio de la dotación o compensación económica se calcula sobre la base del uso principal o dominante atribuido a la parcela que recibe el aprovechamiento adicional, lo que permitirá que cada propietario satisfaga un importe equivalente al uso que puede materializar. Así, por ejemplo, los propietarios de parcelas con destino a vivienda libre abonarán un precio diferente a los propietarios de las parcelas con destino a vivienda protegida. Si la parcela dispone de varios usos, el que se deberá tener en cuenta, como hemos dicho, es el principal.

Un nuevo interrogante se nos plantea al hilo de esta carga urbanística: ¿las dotaciones se ceden urbanizadas?

La respuesta a este interrogante no parece tener excesiva trascendencia si pensamos que el suelo está, por definición, urbanizado. La parcela de cesión dotacional se hallará integrada en el entramado urbano. No obstante, sí la tiene cuando el suelo de cesión lo sea con destino a viales, zona verde o a espacio libre público. En este último supuesto la zona de uso público deberá acondicionarse con jardinería, arbolado, mobiliario urbano (banco, zonas de juegos para niños...), pavimento, etc.; obras que exigen un desembolso económico a los propietarios.

Además, para el caso de que la cesión dotacional se sustituya por su equivalente económico ¿la compensación económica sustitutiva debe incrementarse en los costes teóricos de urbanización?, cabe preguntarse.

(10) La excepción la representa la vivienda social en alquiler que a pesar de gozar de una edificabilidad lucrativa no computa en el cálculo del aprovechamiento medio (art. 54.3.b LUA'2009), rompiendo, a mi juicio, el principio básico de equidistribución de beneficios y cargas.

Al parecer las respuestas son claras y contundentes. El artículo 16 del TRLS'2008 no deja lugar a dudas: es obligación de la promoción y, por consiguiente, de los propietarios, costear y ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación. Lo que omite la LUA'2009 es incluir en el cálculo de la compensación económica substitutiva los costos de la urbanización, lo que puede explicarse bien como una condonación a favor de los propietarios bien como una laguna legal a suplir conforme a las reglas interpretativas establecidas en nuestro ordenamiento jurídico.

2.- La cesión de aprovechamiento que corresponde al municipio por participación en las plusvalías es el diez por ciento del incremento de aprovechamiento objetivo atribuido a la parcela (letra c) del artículo 134.4 LUA'2009).

Esta cesión también puede ser objeto de sustitución económica, según la letra e) del precepto que desglosamos.

Hemos de entender que esta sustitución económica no es posible cuando el aprovechamiento objeto de cesión lo sea con destino a vivienda sujeta a algún tipo de protección pública que permita tasar su precio de conformidad con lo establecido en el artículo 16.b) del TR 2/2008 y en el artículo 108.2 de la LUA'2009. Se trata de una regla general que no admite excepciones. El precepto estatal y básico dice así: *«la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega de suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública»*.

Esta posibilidad legal de transformar tanto la cesión de dotaciones como el aprovechamiento en dinero puede convertir las actuaciones de dotación en una mera técnica recaudatoria en vez de una técnica que permita hacer ciudad. Para evitar esta tentación, el artículo 134.4, letra e, segundo párrafo, de la Ley de Urbanismo prescribe que ambas compensaciones económicas forman parte del patrimonio municipal del suelo y quedan afectas, respectivamente, a la obtención de suelo para reservas dotaciones y a la obtención de suelo para vivienda protegida.

IV. ENTREGA A LA ADMINISTRACIÓN DE UN PORCENTAJE DE LA EDIFICABILIDAD MEDIA PONDERADA. EN LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN, ¿QUÉ SE ENTIENDE POR «INCREMENTO DE APROVECHAMIENTO OBJETIVO ATRIBUIDO A LA PARCELA» (ART. 134.4.C LUA'2009)?

Es obligación de la promoción en las actuaciones de transformación urbanística (incluyendo, como sabemos, tanto las actuaciones de urbanización como

las de dotación), literalmente: «*entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, 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*» (art. 16.1.b, *in fine*, TRLS 2/2008).

Dos notas caracterizan a la cesión de aprovechamiento. En primer lugar, que la cesión lo es, siempre, libre de cargas de urbanización, con lo que se elimina la facultad que concedía la Ley 6/1998, de 13 de abril, a los legisladores autonómicos de que dicha cesión lo fuera con costes (art. 14.2.c Ley 6/1998). En segundo lugar, se mantiene una horquilla dentro de la que los legisladores autonómicos pueden moverse a la hora de precisar el porcentaje de cesión (entre el 5 y el 15% de la edificabilidad media ponderada o aprovechamiento medio), de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional recaída en la Sentencia 164/2001, de 11 de julio, a la hora de enjuiciar el artículo 14.2.c) de la Ley de 1998 (11).

De la regulación estatal querría destacar un pequeño matiz: el legislador hace hincapié en que la cesión debe ser «*en suelo*» sobre el que se materializará el aprovechamiento. Y la LUA'2009, en su artículo 24.e), vuelve a insistir en que la cesión lo es de «*suelo libre de cargas de urbanización donde se ubique el aprovechamiento subjetivo correspondiente a la Administración*». A mi juicio, esta previsión no es acertada, pues en las operaciones de equidistribución, tal y como las concebimos, al menos, en esta Comunidad Autónoma, los propietarios participan con superficie de suelo y obtienen a cambio edificabilidad. Es decir, el derecho inicial de los propietarios es proporcional a la superficie de suelo que ostentan y, sin embargo, su derecho final se concreta en edificabilidad homogeneizada (art. 149.a LUA'2009).

Es cierto que toda edificabilidad debe materializarse sobre superficie de suelo, pero no podemos olvidar que uno de los aspectos más valorados de la nueva Ley de Suelo es que distingue entre el suelo, el vuelo y el subsuelo como partes susceptibles de titularidad separada (arts. 8.2, 17.4 y 40 TRLS'2008, entre otros), lo que puede darnos a entender que la edificabilidad que corresponde a un propietario puede concretarse, por ejemplo, en un derecho de vuelo o de subsuelo, exclusivamente. En cualquier caso, lo que está fuera de toda duda es que el aprovechamiento de entrega gratuita a la Administración

(11) Además de esta libertad de elección, la legislación estatal permite, excepcionalmente, reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada. En caso de incremento, éste sólo puede alcanzar un máximo del veinte por ciento del generalmente previsto (art. 16.1.b, párrafo cuarto, TRLS'2008).

puede localizarse en una finca de titularidad compartida, es decir, una finca en pro indiviso o en comunidad de bienes.

A mi juicio, las actuaciones de dotación son un campo propicio en el que materializar estas posibilidades legales. La reparcelación «discontinua» y esencialmente económica puede avocar al operador jurídico a crear condominios sobre las parcelas libres de edificación y a conceder derechos edificatorios sobre parcelas ya construidas (el incremento de aprovechamiento puede atribuirse a un propietario distinto en el reparto de beneficios y cargas) (12).

Retomando el hilo esencial de este epígrafe, debemos preguntarnos: ¿cuándo se produce ese incremento de aprovechamiento que legitima la imposición de deberes urbanísticos de cesión a los propietarios?

Por lógica, ese incremento debe ponerse en relación con el aprovechamiento o edificabilidad atribuida con anterioridad por el planeamiento. Partimos de un aprovechamiento cierto —el que tenía atribuido la parcela— y lo comparamos con el nuevo aprovechamiento que le concede el Plan General.

Sin embargo no es esto lo que dice la LUA'2009. Para el legislador aragonés el aprovechamiento preexistente «*se determina —literalmente— por el uso y edificabilidad materializados lícitamente en una parcela concreta de suelo urbano*». Es decir, por el aprovechamiento patrimonializado por el propietario. Aprovechamiento que puede ser igual al máximo permitido por el planeamiento anterior o inferior a éste. Piénsese, por ejemplo, en las viviendas unifamiliares de una, dos o tres plantas que todavía quedan en pie en grandes ciudades que coexisten con edificios de cuatro, seis, ocho o más alturas. El aprovechamiento de esa «zona de ordenación urbana» evidentemente es muy superior al materializado por ese propietario que todavía conserva su edificación tradicional. Pues bien, nuestro legislador lo penaliza sin remisión (13).

Podría pensarse que con esta regulación las Cortes están pensando en los solares vacíos incorporando una regla «velada» —se establece al margen del régimen de la edificación forzosa— que fomente la edificación, sin embargo no es así porque se prevé un régimen distinto para los casos de «ausencia de edificabilidad». En este último caso se nos dice que «*se computará como tal la media de la edificabilidad del uso mayoritario correspondiente a la zona de ordenación de suelo urbano en que se integre la parcela*». Esta expresión

(12) Ejemplo de las posibilidades legales es el artículo 40 TRLS'2008, en sede del derecho de superficie, que permite constituir este gravamen «*sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas*».

(13) También reitera la Norma Técnica de Planeamiento, aprobada por Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, que el aprovechamiento preexistente es el materializado lícitamente en una parcela (art. 7).

tan ambigua puede interpretarse a favor de los titulares de los solares carentes de edificación, por lo que los únicos que se verían penalizados serían los propietarios de parcelas edificadas con construcciones tradicionales que no han consumido todo el aprovechamiento concedido. Una previsión así debe corregirse de forma urgente.

Una hermenéutica que ayudaría a salvar una conclusión tan radicalmente injusta estaría en entender la expresión «ausencia de edificabilidad» en el sentido de parcelas a las que el planeamiento anterior no asignaba edificabilidad. De esta manera, también los propietarios de parcelas vacantes de construcción resultarían penalizados por la disposición de la LUA'2009.

En cualquier caso, somos de la opinión de que el aprovechamiento adicional debe compararse con el asignado por el planeamiento anteriormente vigente excepto en los casos en que el aprovechamiento realmente consumido sea superior y exista título administrativo que lo ampare (14).

Finalmente, nos queda por analizar cómo se calcula la participación del municipio en las plusvalías.

La cesión del diez por ciento se calcula sobre el «*incremento de aprovechamiento objetivo*», no sobre la edificabilidad real. El aprovechamiento objetivo es «*la superficie edificable homogeneizada respecto del uso y tipología característicos*» (art. 131.3 LUA'2009). Es decir, el aprovechamiento objetivo incorpora en su cálculo los coeficientes de homogeneización de usos. Mientras que el aprovechamiento adicional que otorga el Plan General a los propietarios lo es en edificabilidad real o metros cuadrados construidos, la cesión a la Administración lo es en aprovechamiento objetivo. Los términos de comparación son distintos. Se crea así una disfunción para el caso de que el uso al que destine la Administración el aprovechamiento de cesión no coincida con el uso que pueden materializar los propietarios. Es el caso particular de que la Administración venga obligada a destinar la edificabilidad lucrativa a vivienda protegida como parece insinuar el artículo 134.4.e), *in fine*, de la LUA'2009, pues las compensaciones económicas substitutivas se ingresan en el patrimonio municipal del suelo para la «*obtención de suelo para vivienda protegida*».

En cualquier caso, defendemos que una cosa es que la Administración deba destinar preferentemente el aprovechamiento residencial que recibe de

(14) De la misma opinión es RUBIO PÉREZ, José Fernando, «Modificaciones operadas en el ordenamiento urbanístico por la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón», en *Actas de los Decimonovenos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2010, p. 311.

En igual sentido, por referencia a la legislación catalana, se pronuncia LUISET BORRELL, Francesc, «La cesión en suelo urbano del 10% del aprovechamiento, según la legislación de urbanismo de Cataluña», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 13, junio de 2008.

los particulares a la construcción de vivienda protegida y otra que el Plan General deba predeterminar el uso al que destinar necesariamente la cesión de aprovechamiento que resulta de una actuación de dotación. Pensamos que las Administraciones Públicas deben gozar de flexibilidad para dar satisfacción a las necesidades reales de cada momento y lugar conforme a las posibilidades que abre el artículo 111.2 LUA'2009. A mayor abundamiento, la regla urbanística general es que la cesión de aprovechamiento lo es con destino a patrimonio público de suelo sin concretar su uso particularizado (art. 24.e LUA'2009) y la Ley de vivienda protegida de Aragón, en la redacción dada por la Ley 1/2008, dispone expresamente que la cesión de aprovechamiento se hará teniendo en cuenta los distintos usos posibles y no sólo el de vivienda protegida (art. 5.2.f Ley 24/2003 —literalmente, «*totalidad de productos inmobiliarios resultantes de la actuación*»—). No tiene, pues, justificación que en las actuaciones de dotación la cesión de aprovechamiento se prescriba ineludiblemente con destino a la construcción de vivienda protegida.

V. LA GESTIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

Hemos dicho que una de las notas que caracteriza a las actuaciones de dotación es que se trata de actuaciones de transformación urbanística, no propiamente de urbanización porque el suelo ya está urbanizado, sino porque necesitan de una gestión urbanística. La LUA'2009 en varios artículos, directamente, hace referencia expresa a la reparcelación en la ordenación de las actuaciones de dotación: son los artículos 134.4.d), donde habla de reparcelación discontinua, y 148, donde afirma que es voluntaria la propuesta de reparcelación presentada por los propietarios incluidos en actuaciones de dotación. El más claro es el artículo 125.3 que literalmente dice: «*en el suelo urbano no consolidado incluido en actuaciones de dotación, la gestión urbanística se efectuará mediante reparcelación material o económica en unidad continua o discontinua*».

El primer interrogante al que debemos dar respuesta es si realmente es necesaria una equidistribución.

En principio, la respuesta es afirmativa, pues la actuación de dotación puede incluir una parcela o varias. Si las parcelas son de distinto titular, el reparto equitativo de beneficios y cargas se debe articular a través de una reparcelación. A su vez, cuando son varias las parcelas sujetas a una actuación de dotación éstas pueden ser colindantes o no. Es decir, las actuaciones de dotación pueden ser continuas o discontinuas al igual que las unidades de ejecución en suelo urbano no consolidado, de ahí que el legislador aragonés

hable, unas veces, de «reparcelación discontinua» y otras de «unidad continua o discontinua», como hemos visto.

Somos de la opinión que, únicamente, será necesaria la reparcelación cuando la cesión de dotaciones y/o la cesión del aprovechamiento lucrativo a la Administración lo sea *in natura*, es decir, en suelo y en edificabilidad. Por el contrario, cuando las cesiones se sustituyan por su equivalente económico la gestión puede simplificarse hasta convertirse en una actuación aislada: en el momento de conceder la licencia de edificación. Así lo deducimos de un análisis de lo establecido en el artículo 134.4 LUA'2009, pues la LUA calcula tanto el aprovechamiento de cesión como el suelo dotacional por parcela.

En efecto, nos dice el legislador que la «*parte de suelo dotacional que cada parcela edificable debe aportar al dominio público se determinará multiplicando la cuota media anterior por el incremento de edificabilidad atribuido a dicha parcela*» (letra c) del artículo 134.4).

Ahora bien, ¿cómo se calcula la cuota media? A este interrogante responde la letra a) de este mismo artículo 134.4 LUA'09: «*dividiendo la superficie de suelo de reserva dotacional establecida en la zona de ordenación conforme a lo establecido en el artículo 42.3 por el incremento total de aprovechamiento objetivo establecido por el Plan General, determinado en metros cuadrados construidos, atribuido a las diferentes parcelas integradas en la zona de ordenación*».

Es decir, la «*cuota media de cesión dotacional correspondiente a cada zona de ordenación urbana*» se obtiene, lógicamente, dividiendo la superficie de cesión correspondiente a dicho ámbito por el incremento total de aprovechamiento de ese ámbito.

En el cálculo de la cesión dotacional tiene un papel destacado el Plan General, pues a este instrumento le corresponde delimitar las «zonas de ordenación urbana» y calcular la superficie de suelo de reserva dotacional que corresponde a cada una de las zonas. La superficie de reserva dotacional de cada ámbito tiene que ser proporcional al incremento de aprovechamiento que concede el propio Plan General, por lo que es preciso calcular también este aprovechamiento adicional en metros cuadrados construidos. La escueta previsión del artículo 42.3 de la LUA'2009, que en muchos casos pasa desapercibida, adquiere una trascendencia vital para el desarrollo de las actuaciones de dotación (15).

(15) A mi juicio, es evidente que no pueden aplicarse a las actuaciones de dotación los módulos de reserva previstos para los Planes Parciales que actúan en las zonas de ensanche de la ciudad, esencialmente, en el suelo urbanizable —en suelo que se incorpora por primera vez al proceso urbanístico—. Lo confirma el artículo 42.5 de la LUA'2009 que sólo establece un régimen especial de reservas para los sectores y unidades de ejecución de suelo urbano no consolidado. En

En la regulación de las actuaciones de dotación nos aparece un concepto novedoso cual es el de las «zonas de ordenación urbana» que necesita de una precisión a nivel reglamentario.

En cuando al aprovechamiento lucrativo objeto de cesión gratuita a la Administración, como hemos analizado en el punto anterior, éste se calcula sobre el incremento de «*aprovechamiento objetivo*» concedido por el planificador a cada parcela. Es decir, si el aprovechamiento adicional lo es de un uso cuyo valor en el mercado es superior al uso en el que el Ayuntamiento va a materializar la edificabilidad objeto de cesión, el aprovechamiento debe deshomogeneizarse.

Como técnica alternativa a la equidistribución, ya sea material o económica, cuando exista acuerdo unánime entre todos los propietarios afectados, podría pensarse en articular las cesiones por medio de un convenio urbanístico de gestión sin necesidad de acudir al proyecto de reparcelación.

Finalmente, tenemos que responder al interrogante de si es preciso delimitar un sistema de actuación.

En principio, parece que sí. La reparcelación discontinua y esencialmente económica necesita de una gestión urbanística integrada. Cosa distinta es que el caso concreto nos permita gestionar la actuación de dotación de forma asistemática en el momento mismo de la concesión de la licencia de obras o, en su caso, a través de un convenio urbanístico. En particular, cuando la actuación de dotación sólo incluya una parcela las cesiones deben articularse, inexcusablemente, a través de la licencia de edificación. Asimismo, cuando el Plan General establezca que la cesión de las dotaciones y del aprovechamiento lucrativo se sustituya por una compensación económica, la gestión sistemática no será precisa ni socialmente conveniente, articulándose las cesiones en el momento mismo en que los particulares patrimonialicen el aprovechamiento adicional con la solicitud de la licencia de obras.

En definitiva, parece que la regla general es que las actuaciones de dotación requieren de una gestión sistemática a través de reparcelación física o económica. Esto obliga necesariamente a delimitar un sistema de actuación de

consecuencia, es el planificador el que calcula la reserva dotacional en proporción a la plusvalía que genera el Plan y teniendo en cuenta las necesidades de la zona de ordenación urbana.

Por otra parte, entiendo que nada impide que dentro de una zona de ordenación urbana (ZOU) se delimiten varias actuaciones de dotación que vinculen parcelas que se hallen en una situación equivalente. Así por ejemplo, los solares vacíos y las parcelas con edificaciones en ruina pueden agruparse en una actuación de dotación para a través de una reparcelación material obtener suelo por parte de la Administración. Por el contrario, si se trata de propiedades ya edificadas la técnica de gestión apropiada es la actuación aislada sustituyendo las cesiones en especie por su equivalente monetario en el momento del otorgamiento de la licencia de obras.

entre los cuatro conocidos. Sin embargo, hemos de buscar fórmulas alternativas que faciliten la gestión evitando que propietarios que no van a patrimonializar en vida el aprovechamiento adicional tengan que adelantar las cesiones o su equivalente económico. Además, el legislador debe prever el caso de que las cargas urbanísticas unidas a los costes de materialización del incremento de aprovechamiento sean equivalentes o incluso superiores al valor de esa edificabilidad adicional. Desde un punto de vista técnico, la materialización de ese aprovechamiento adicional que concede el Plan puede exigir derribar la edificación existente, pues la estructura y cimentación del edificio en pie pueden no estar preparadas para una sobre elevación de plantas.

VI. LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN EN EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

El punto de partida de nuestro análisis es el Preámbulo de la Ley 3/2009 en el que se plasman las ideas del legislador en relación con la regulación especial del régimen urbanístico de los pequeños municipios. Del apartado IX se pueden extraer las siguientes ideas clave que nos pueden ayudar a llegar a una conclusión:

a) El régimen urbanístico simplificado aparece conformado como una oferta a los municipios para que se doten de un sistema de ordenación y gestión urbanística adecuado a sus necesidades y características.

b) En lo relativo al régimen urbanístico de la propiedad se flexibiliza el régimen de clasificación del suelo y el de reservas para infraestructuras y equipamientos, que pueden incluso eliminarse en lo que afecten al Plan General o a los planes especiales de reforma interior.

c) La ejecución del planeamiento en los municipios con población inferior a dos mil habitantes que cuenten con Plan General puede tener lugar en cualquiera de las formas establecidas en esta Ley, siendo posible en suelo urbano, en todo caso, la ejecución del planeamiento mediante la imposición al propietario de la ejecución previa o simultánea de las obras de urbanización precisas (técnicamente, gestión aislada) y la urbanización en régimen de obras públicas ordinarias financiadas, en su caso, mediante contribuciones especiales.

Estas declaraciones tienen su plasmación en el articulado de la norma —preceptos 286 a 290— y por lo que hace a las actuaciones de dotación nos interesa destacar los aspectos siguientes.

El primero y más importante es que no excepciona el régimen de las actuaciones de dotación en los Planes Generales de los conocidos como pequeños municipios y asimilados. No se encuentra disposición especial alguna que

adapte el régimen general o que lo excluya. Así pues, caben dos interpretaciones: la favorable a su aplicación a los pequeños municipios y la contraria, por suponer una rigidez y una complicación en la fase de gestión que no se corresponde con la filosofía de la Ley de Urbanismo de 2009. En todo caso, lo que sí es pacífico es que las actuaciones de dotación deben venir delimitadas por el Plan General (16).

Si partimos de una aplicación plena de la institución de las actuaciones de dotación en el régimen simplificado de los pequeños municipios tenemos que conjugar esta posibilidad con las siguientes determinaciones especiales.

En primer lugar, el Plan General de los municipios con población inferior a mil habitantes puede adaptar, justificadamente y en función de las necesidades de la población, las reservas exigibles conforme a lo establecido en esta Ley (art. 287.2 LUA'2009). Esta previsión puede permitir, con naturalidad, excluir las cesiones dentro de una actuación de dotación. El municipio respectivo tiene potestad para justificar la innecesariedad de una nueva dotación pública aunque incrementa el aprovechamiento en un ámbito de suelo urbanizado. Más aprovechamiento no significa matemáticamente una mayor necesidad de dotaciones públicas, máxime cuando ese incremento no va acompañado de un aumento de la población. En definitiva, como dice el legislador en varias ocasiones, el régimen simplificado está pensado para municipios «*en los que ni hay mercado ni hay negocio, sino simple necesidad personal de consumo*»; municipios de «*escaso dinamismo*» que den «*respuesta a las necesidades de autoconsumo urbanístico y edificatorio*». En este particular la decisión municipal debe prevalecer sobre la de Comunidad Autónoma (art. 49 LUA'2009).

Por otra parte, en los municipios de menos de dos mil habitantes, el aprovechamiento subjetivo equivale al objetivo cuando la urbanización del suelo urbano no consolidado se ejecute en régimen de obras públicas ordinarias sin reparcelación (art. 288.1 LUA'2009). Es decir, en las actuaciones de dotación el municipio puede decidir que la ejecución se haga a través de un proyecto de obras a financiar bien a costa de las arcas locales bien a costa de los particulares mediante contribuciones especiales. En ambos supuestos la repercusión es mínima, pues como hemos dicho las actuaciones de dotación son suelo urbano de hecho. Aquí, nuevamente, la elección de la modalidad

(16) A mi juicio, las actuaciones deberían preverse por el Plan General dentro de un proceso de ejercicio pleno de la potestad de planeamiento y no como consecuencia de una modificación puntual o aislada. El novedoso concepto de «zona de ordenación urbana» es lo suficientemente complejo y resbaladizo como para que el planificador tenga que tener una visión global de su término municipal y no sólo la parcial que le ofrecen las modificaciones aisladas del planeamiento general. Sin embargo, no parece entenderlo así el legislador estatal, pues incorpora la disposición transitoria segunda del TRLS'2008 que obliga a aplicar directamente el régimen de las actuaciones de dotación sin necesidad de revisar el Plan General.

de ejecución entra dentro de las potestades exclusivamente municipales, careciendo de trascendencia supramunicipal, no existiendo aspectos de legalidad sustantiva que controlar (art. 49 LUA'2009).

En efecto, como dice el Preámbulo, *«la ejecución del planeamiento en los municipios con población inferior a dos mil habitantes que cuenten con plan general tendrá lugar en cualquiera de las formas establecidas en esta Ley»* —previsión que se reitera en el artículo 289.1 del texto legal—. La intercambiabilidad de las técnicas de gestión urbanística alcanza a «marginar» la técnica clásica de la reparcelación en estos términos: *«... huyendo nuevamente de planteamientos dogmáticos sobre la propiedad del suelo vinculados a la sacralización de la equidistribución»*. Hasta tal punto llega la postergación de la equidistribución que también se permite a los municipios de menos de cinco mil habitantes acudir al régimen de obras ordinarias frente a la reparcelación (art. 290.1 LUA'2009). Previsión que tiene un alcance muy significativo dada la estructura municipal de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A mayor abundamiento, las típicas cuotas de urbanización que son los ingresos con los que se nutren las Administraciones en el sistema de cooperación —y también en el de expropiación con liberación— pueden verse desplazadas por las contribuciones especiales propias de la legislación de haciendas locales (art. 290.5 LUA'2009).

Finalmente, el legislador aragonés apuesta igualmente por una gestión asistemática del suelo urbano *«mediante la imposición al propietario de la ejecución previa y simultánea de las obras de urbanización precisas»* (art. 289.1 LUA'2009).

En definitiva, y volviendo al hilo fundamental de la argumentación, el municipio dispone de un amplio abanico de técnicas de gestión con las que desarrollar, en su caso, las actuaciones de dotación. Dentro de este abanico destaca la previsión de una ejecución física en régimen de obras públicas ordinarias que tiene como consecuencia que el aprovechamiento patrimonializable por el propietario equivale al objetivo establecido por el planeamiento. Es decir, en estos municipios se puede excluir la cesión del diez por ciento del incremento de aprovechamiento en las actuaciones de dotación. Desde luego, lo que no es aconsejable en este tipo de municipios es que la gestión de una actuación de dotación se vincule a una reparcelación ni material ni económica.

Analizada esta regulación particular, podemos concluir que lo más apropiado es exceptuar a los pequeños municipios de la técnica de las actuaciones de dotación. Se trata, como hemos visto en esta exposición, de una fórmula compleja que sugiere numerosos interrogantes. En todo caso, si se defiende la opción opuesta, los municipios, según su población, tienen en sus manos la potestad para excluir tanto la cesión de equipamiento (entendido en sentido

amplio, incluyendo los espacios libres y zonas verdes) como la exoneración de la cesión de aprovechamiento urbanístico objetivo. En el primer caso, basta con que los municipios de menos de mil habitantes justifiquen que el incremento de edificabilidad concedido a los propietarios no exige una mayor previsión de zonas verdes, equipamientos o viario; en el segundo supuesto, los municipios de menos de dos mil habitantes pueden prever que la ejecución física de la actuación de dotación se realizará en régimen de obras ordinarias. Previsión esta última que carecerá prácticamente de consecuencias al estar en presencia de un suelo materialmente urbano y urbanizado.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como síntesis del presente trabajo, podemos formular las siguientes ideas sustantivas sobre esta nueva figura urbanística.

Primera.– Se puede estar de acuerdo en que en el suelo urbanizado los propietarios que se vean favorecidos por un incremento artificial de aprovechamiento urbanístico soporten cargas en forma de cesión dotacional y de edificabilidad lucrativa. Ahora bien, estas cesiones no deberían ser previas al momento mismo de la materialización de ese aprovechamiento adicional sino simultáneas a la concesión de la licencia de obras.

Además, y en todo caso ese aprovechamiento adicional no puede constituir una reserva de dispensación o un régimen urbanístico excepcional, sino que debe ser coherente con el modelo de evolución urbana.

Segunda.– El incremento de aprovechamiento debe compararse con el que concedía el planeamiento anterior. Sólo en los casos en que el aprovechamiento realmente consumido sea superior y exista título administrativo que lo ampare debe atenderse al aprovechamiento preexistente. En particular, no debe darse un trato de favor a los propietarios de los suelos carentes de edificación frente a los propietarios de edificaciones tradicionales que las han mantenido en pie a pesar de que el planeamiento vigente les permitía un aprovechamiento mayor.

Tercera.– El uso que la Administración dé a este aprovechamiento obtenido de forma gratuita no debe venir preestablecido sino que el gestor público debe gozar de flexibilidad para destinarlo a lo prioritario en cada momento. La cesión del diez por ciento del incremento de aprovechamiento objetivo equivaldrá entonces a la edificabilidad real.

Resulta evidente que si el aprovechamiento objeto de cesión gratuita lo es con destino a la construcción de vivienda protegida (como sugiere el artículo 134.4.e, in fine LUA'2009), además de constituir una excepción a la

regla general del artículo 24.e) de la propia LUA, no es posible su sustitución económica mientras no se modifique la legislación estatal y así se contemple de forma expresa. La cesión *in natura* será entonces inevitable.

Cuarta.– En las actuaciones de dotación las cesiones deberían ser simultáneas a la patrimonialización por el propietario del aprovechamiento adicional que le concede el plan. La gestión se convertirá en una actuación aislada que se articularía mediante la cesión de la licencia de obras (art. 128 LUA'09). Las cesiones tanto dotacionales como de aprovechamiento se sustituirían entonces por compensaciones económicas.

Cuando la Administración busque obtener, en todo caso, suelo y edificabilidad deberá vincular parcelas carentes de edificación o con edificaciones en ruina que sean aptas para una reparcelación material.

Quinta.– Vía reglamentaria debería aclararse que las actuaciones de dotación no son de aplicación a los municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado previsto en el título séptimo de la Ley vigente. Si las unidades de ejecución, que son la regla general en el urbanismo actual, se consideran por el legislador como una excepción en estos pequeños municipios, las actuaciones de dotación deberían estar excluidas.

En cualquier caso, las actuaciones de dotación en los pequeños municipios no conllevan siempre la cesión de aprovechamiento a la Administración por cuanto el aprovechamiento subjetivo correspondiente al propietario equivale al objetivo establecido por el planeamiento. A este respecto, no podemos olvidar que el suelo afecto a una actuación de este tipo está urbanizado, por lo que es suficiente con que el Plan General disponga que se ejecutarán en régimen de obras ordinarias a financiar, por ejemplo, con contribuciones especiales (art. 288.1 LUA'2009).

Asimismo, el Plan General de municipios de menos de mil habitantes puede determinar justificadamente que la actuación de dotación no imponga a los propietarios la cesión de suelo dotacional si las necesidades públicas están suficientemente cubiertas (art. 287.2 LUA'2009).

