

# CONCEPTO Y FUNCIONES DEL APROVECHAMIENTO URBANISTICO MEDIO

711:35

por

**José A. López Pellicer**

Secretario de primera categoría de Administración local

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. CONCEPTO Y CARACTERES.—  
III. DETERMINACION DEL APROVECHAMIENTO MEDIO A NIVEL DE PLANEAMIENTO: 1. DETERMINACIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO EN EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA: A) *Fijación del aprovechamiento medio de cada sector.* B) *Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total del suelo urbanizable programado.* 2. DETERMINACIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO EN EL ÁMBITO DE CADA PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA. 3. DETERMINACIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO EN LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO QUE CONTENGAN ZONAS APTAS PARA URBANIZAR.—IV. APLICACION DEL APROVECHAMIENTO MEDIO A NIVEL DE EJECUCION DEL PLANEAMIENTO: 1. CONCRECIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO DE CADA FINCA: A) *Compensación entre propietarios.* B) *Supuesto especial de reducción proporcional de las cargas que implique la gestión urbanística.* C) *Posibilidad de compensar con aprovechamiento medio de sectores excedentes a propietarios de terrenos afectados por sistemas generales de la ordenación (función operativa del aprovechamiento medio).* D) *Incorporación al patrimonio municipal del suelo del sobrante de aprovechamiento medio —si lo hubiere— y del diez por ciento de cesión obligatoria.* 2. LOCALIZACIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO CORRESPONDIENTE A CADA PROPIETARIO Y A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL A TRAVÉS DEL CORRESPONDIENTE SISTEMA DE ACTUACIÓN.—V. CONCLUSION.

## I. INTRODUCCION

Al clasificar el suelo y asignar usos y niveles de intensidad a las distintas zonas, el planeamiento urbanístico origina desigualdades entre los propietarios de suelo (1), pues mientras que unos se ven beneficiados por una calificación urbanística que permite su edificabilidad, mayor o menor, otros propietarios se ven, en cambio, perjudicados por calificaciones que otorgan un uso o edificabilidad más restringida o que incluso la impiden de manera absoluta, como ocurre en el supuesto de las zonas verdes y demás espacios libres previstos en el planeamiento.

Elementales exigencias de justicia material —que obviamente han de presidir toda la actuación urbanística— imponen, no obstante, con carácter básico, en el régimen jurídico del suelo, que los beneficios y cargas del planeamiento han de ser objeto de justa distribución entre todos los propietarios afectados (2), a cuyo efecto la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 reguló e instrumentó la reparcelación. La técnica reparcelatoria operaba, sin embargo, a nivel de polígono de actuación normalmente; a lo sumo, la unidad reparcelable sólo podía comprender la superficie afectada por un Plan Parcial si la uniformidad de uso y su extensión lo hacía posible (3). La operatividad de la reparcelación no permitía, por ello, corregir las desigualdades originadas por el planeamiento más allá del ámbito del sector objeto de ordenación mediante el correspondiente Plan Parcial (4).

---

(1) La primera desigualdad, por razón de la clasificación general del suelo, como ha señalado SANZ BOIXAREU, está en que sólo el suelo urbano y el urbanizable pueden incorporarse al proceso de urbanización, excluyéndose, por tanto, de esta posibilidad el suelo no urbanizable; dentro del suelo clasificado como urbano y urbanizable se producen asimismo desigualdades originadas por la diversidad de zonificación, y que en último término derivan de la concreta calificación urbanística de los terrenos según el Plan (edificables y no edificables; viales, zonas verdes, etc.). SANZ BOIXAREU: «Distribución de beneficios y cargas y aprovechamiento medio». Conferencia-coloquio celebrada el día 29 de abril de 1977 dentro del Curso de Derecho Urbanístico, organizado por la *Revista de Derecho Urbanístico*.

(2) Artículo 3.º, 2, apartado b), de la Ley del Suelo de 1956 (y del Texto refundido de 9 de abril de 1976): «La competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprenderá, entre otras funciones, la de impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos».

(3) Artículo 80, 3, de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

(4) Como dice PERALES MADUEÑO, para distribuir los beneficios y cargas de la ordenación, la Ley de 1956 instituyó la reparcelación, pero con ello sólo se con-

La Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 introduce, entre otras, una importante innovación para corregir desde el ámbito mismo del planeamiento urbanístico, y concretamente del Plan General de Ordenación, las desigualdades derivadas de la clasificación del suelo y de la concreta calificación urbanística de los terrenos. Esta novedad consiste en la compensación de beneficios y cargas urbanísticas mediante la técnica denominada «aprovechamiento medio» (en adelante, a. m.), con objeto de realizar en la ordenación y en la gestión urbanística esta exigencia básica de justicia distributiva, que constituye en definitiva la finalidad esencial de la institución, aunque el ámbito de ésta no se extiende, como vamos a ver, a toda clase de suelo, sino específicamente al suelo urbanizable programado y al comprendido en el ámbito de un programa de actuación urbanística. La exposición de motivos de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo explica con claridad el fundamento y el sentido de la institución al decir que «los Planes sólo atribuyen en suelo programado el derecho a un aprovechamiento medio (deducido del previsto en el propio Plan, el que corresponda a la Administración). Ningún propietario adquiere derecho a un aprovechamiento superior al medio del Plan. Todos tienen a él, en el punto de partida, el mismo derecho. El principio de distribución equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento, que en la vigente Ley (de 1956) sólo opera a nivel de sector, sin corregir las desigualdades entre éstos por muy grandes que fueran, se lleva así, para todo el suelo de nueva urbanización, a sus últimas consecuencias» (5).

La importancia en el orden urbanístico de esta nueva técnica redistributiva de beneficios y cargas ha sido reconocida de modo

---

seguida, como máximo, nivelar las diferencias en el marco de los Planes Parciales, quedando sin resolver el problema de la distribución de beneficios y cargas intersectoriales o, lo que es igual, entre distintos Planes Parciales. Otro problema no resuelto de la Ley de 1956 —añade el mismo autor— era el de la obtención de los terrenos necesarios para los sistemas generales, que sólo podían conseguirse a través de expropiaciones, encarecidas por los propios valores añadidos por el Plan. A cambio de las plusvalías que el Plan otorgaba a los propietarios del suelo, la Ley no preveía que la propiedad del suelo ofreciese una contribución, en cierto modo compensatoria, de las calificaciones concedidas («La reforma de la Ley del Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 49, pág. 52).

(5) Al deliberar la Comisión de Vivienda de las Cortes Españolas sobre esta cuestión se expresó que el a. m. constituye «una de las innovaciones más interesantes que hace la Ley en orden a las posibilidades de desarrollo y promoción de los conjuntos urbanos» (HENRÍQUEZ HERNÁNDEZ), «una de las innovaciones fundamentales de la Ley» (PÉREZ OLEA). *Vid. Diario de Sesiones de la citada Comisión*, sesión núm. 13, celebrada el día 24 de enero de 1975, págs. 22 y sigs.

unánime por la doctrina (6), que la ha enjuiciado favorablemente en cuanto instrumento con el que trata de corregirse, según se ha hecho notar, las desigualdades por el planeamiento (7), aunque con la reserva de que en la práctica pueda resultar inoperante por las dificultades que plantea no tanto su determinación como su aplicación y operatividad (8). Como a todos, Administración y administrados, nos incumbe llevar a sus últimas aplicaciones y consecuencias un instrumento que como el que es objeto del presente estudio ha sido creado por el legislador con la finalidad primordial de hacer más justo y equitativo el reparto de beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística, consideramos necesario por todo ello aportar, junto con nuestra preocupación para que esta exigencia jurídica se cumpla, la tarea de posibilitar la aplicación práctica del mecanismo. Hacemos nuestras en este sentido las palabras con que J. MARTÍN-CRESPO expresa como punto de partida de su investigación sobre este mismo tema: «La figura del aprovechamiento medio está creada en la Ley, y tiene en ella unas características que a nuestros efectos, ahora, están fuera de discusión. Se puede tener poca fe en sus resultados o discrepar de las fórmulas adoptadas, pero ante esta creación legal sólo cabe una postura legítima: intentar poner en marcha el mecanismo y

---

(6) LANGLE GRANADOS: «Aprovechamiento medio, concepto, objetivos, desarrollo y comentarios», en el núm. 49 de la *Revista de Derecho Urbanístico*. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: «Una aproximación a la teoría del aprovechamiento medio», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 50. MARTÍN-CRESPO DÍAZ: «Problemática del aprovechamiento medio», asimismo en el núm. 50 de la *Revista de Derecho Urbanístico*. Hace asimismo referencia al concepto de aprovechamiento medio PERALES MADUÑO, estudio cit. en la nota 4. Igualmente, GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Civitas, 1976.

(7) Así, GONZÁLEZ-BERENGUER considera que el a. m. es un intento de lograr un más perfecto mecanismo en el camino de conseguir la máxima precaución en la concurrencia de beneficios y cargas (estudio cit. en nota anterior, pág. 83). GONZÁLEZ PÉREZ dice que es ésta, quizá, la norma más elogiable de cuantas se han introducido por la reforma de 1975. Si llega a tener aplicación y no acaba, como tantas otras normas de Derecho urbanístico, en bellas declaraciones platónicas inoperantes, se habrá dado un paso decisivo en la realización del principio de igualdad. Al menos dentro del suelo urbanizable programado habrán desaparecido las desigualdades, derivadas de la ordenación urbanística (*Comentarios a la Ley del Suelo* cit., pág. 515).

(8) LANGLE GRANADOS expresa el temor de que el sistema sea inoperante e inmanejable para todos, Administración y administrados, por, a) la dificultad operativa que va a suponer el trueque físico entre propietarios sobre ámbitos enormes; y b) el trastoque del proceso en marcha, que se va a producir cada vez que se revisen los programas del Plan General de Ordenación (cada cuatro años), cambiándose necesariamente los aprovechamientos medios ya previamente determinados en el Plan General de Ordenación, puesto que aumentará o disminuirá el área del suelo urbanizable programado al constatar las previsiones planeadas con las necesidades poblacionales reales (estudio cit. en nota 6, pág. 85).

procurar que con su aplicación, en la tarea común que nos une, obtenga unos mejores resultados que los que hasta ahora habíamos conseguido en la ordenación de nuestras ciudades» (9).

## II. CONCEPTO Y CARACTERES

El a. m. es un valor objetivo, expresado mediante un índice numérico, que ha de determinarse y fijarse de modo preceptivo en el Plan General de Ordenación Urbana (para todo el suelo urbanizable programado y, en su caso, por sectores) y en los programas de actuación urbanística (para todo el ámbito del suelo urbanizable no programado a que se refieran), cuyo cálculo ha de realizarse en función de un conjunto de factores o parámetros —fundamentalmente las intensidades y usos globales señalados, en el propio planeamiento, a los terrenos con aprovechamiento lucrativo— y cuyo valor constituye (descontado el 10 por 100 de cesión obligatoria a la Administración) el contenido del derecho de propiedad, según el planeamiento, en dicho tipo de suelo, en el que finalmente ha de localizarse o materializarse el derecho o valor medio correspondiente a cada propietario (y el 10 por 100 correspondiente a la Administración), a nivel de ejecución del Plan Parcial correspondiente, mediante el sistema de actuación urbanística que haya sido elegido.

El a. m. es, pues, un valor *abstracto*, objetivo, que, aunque no tiene en principio expresión monetaria, ha de venir expresado mediante un índice numérico, resultado de un conjunto de operaciones y cálculos en que, como se verá con más detalle a continuación, intervienen una serie de factores (edificabilidad o volumen, tipo e intensidad de uso, situación, etc.). El concepto de a. m. no es, pues, equivalente al de valor medio del volumen edificable —magnitud ésta definida, como es sabido, por el número de metros cúbicos o de metros cuadrados edificables sobre metro cuadrado que, según el planeamiento, pueden construirse sobre una determinada superficie—, ya que si bien este factor de edificabilidad interviene para fijar la intensidad del uso o aprovechamiento urbanístico de los terrenos, ha de intervenir a este efecto no como elemento único, sino en conjunción con una serie de factores, tipo de uso,

---

(9) Estudio cit. en nota 6, pág. 13.

localización o situación, etc., para la determinación y aplicación del a. m.

El índice de a. m. ha de fijarse de modo preceptivo en el Plan General de Ordenación municipal para el suelo urbanizable programado y tiene *carácter uniforme* para *toda* la superficie de este tipo o categoría de suelo —o ámbito del programa de actuación urbanística en el suelo urbanizable no programado—. Ahora bien, como asimismo ha de fijarse el a. m. en el propio Plan General o programa, «por sectores en su caso», en este supuesto el a. m. será *específico y distinto para cada sector*, cumpliendo en este sentido la función de valor comparativo intersectorial a efectos de las cesiones y compensaciones a propietarios con defecto o nulo aprovechamiento. Por ello, aunque el artículo 105, 2, del Texto refundido de la Ley del Suelo establece que en el suelo urbanizable programado el aprovechamiento que en todo caso servirá de *base para determinar el valor urbanístico* de los terrenos será el a. m. del sector; sin embargo, como ha de deducirse del mismo, según el propio precepto legal, los terrenos de cesión obligatoria, entre los que se encuentran, como veremos ahora, no sólo el 10 por 100 correspondiente a la Administración, sino también el exceso de a. m. de los sectores que excedan al de la totalidad del suelo urbanizable programado, a efectos de compensación a los propietarios que no alcancen el 90 por 100 del a. m. que les corresponda (según el artículo 84, 2, *b*), y 4, del citado cuerpo legal); en definitiva, el a. m. que ha de servir de base para determinar el valor urbanístico de los terrenos en el suelo urbanizable programado ha de ser el fijado de modo uniforme en el Plan General para la superficie total de este tipo y categoría de suelo. En este sentido, el a. m. constituye un valor objetivo que, como señala LANGLE GRANADOS, no tiene por qué coincidir con el valor comercial o de mercado del suelo (10).

El contenido del derecho de propiedad —de todo propietario—, en el suelo urbanizable programado, estará, pues, constituido, en definitiva, por el 90 por 100 del a. m. fijado en el Plan para este tipo de suelo, sin que ningún propietario, como dice el preámbulo de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de mayo de 1975, adquiera derecho a un aprovechamiento superior al medio del Plan. Se produce así, como se ha dicho con expresividad no exenta de

---

(10) Estudio cit. en nota 6, pág. 80.

rigor, «la desmaterialización del derecho de propiedad» (11). El contenido de este derecho, en el suelo urbanizable programado, según el Plan General —o programa de actuación urbanística en su caso—, viene constituido, pues, con el a. m. fijado en el mismo para la superficie total de la citada categoría de suelo, menos el 10 por 100 de cesión obligatoria y gratuita a la Administración y deducido asimismo el exceso de a. m. del sector en que están situados los terrenos cuando su valor sea superior al establecido para todo el suelo urbanizable programado.

El a. m. cumple así básicamente una *función distributiva* en el sentido de que como tal aprovechamiento se fija en el Plan General para la superficie total del suelo urbanizable programado; en todo caso, los propietarios de terrenos destinados para usos no lucrativos o no susceptibles de aprovechamiento particular, esto es, «con aprovechamiento cero» o nulo desde el punto de vista privado del propietario —así, los terrenos destinados para viales, parques y jardines públicos y demás dotaciones de interés general—, determinados tanto a nivel de Plan General (sistemas generales de la ordenación) como a nivel de Plan Parcial (sistemas sectoriales o locales), tienen derecho al a. m. del Plan, que deberá localizársele a cada uno en terrenos o superficies susceptibles de utilización o aprovechamiento lucrativo (ya que, como se ha dicho, el a. m. se calcula para toda la superficie del suelo urbanizable programado), o, de no ser materialmente posible esto, deberán ser compensados reduciendo proporcionalmente las cargas de la gestión urbanística o, en último término, con una indemnización por vía expropiatoria en su caso.

Finalmente, el valor que en sí mismo considerado significa el a. m., como es lógico, ha de localizarse sobre el suelo susceptible de aprovechamiento urbanístico particular, operación ésta de materialización o situado del a. m. correspondiente a cada finca, que se llevará a cabo posteriormente, a nivel de gestión urbanística, cuando se realice la ejecución del Plan a través del correspondiente sistema de actuación que haya sido elegido, compensación o cooperación-reparcelación; función operativa que permite, asimismo, localizar el a. m. correspondiente a la Administración y el destinado, en su caso, para los propietarios de terrenos afectados por sistemas generales (12).

(11) PERALES MADUEÑO, estudio cit., págs. 51 y sigs.

(12) Estima MARTÍN-CRESPO que «el objetivo principal (del mecanismo del a. m.)

### III. DETERMINACION DEL APROVECHAMIENTO MEDIO A NIVEL DE PLANEAMIENTO

El a. m. es una determinación que, como se ha indicado, ha de contener preceptivamente el Plan General de Ordenación Urbana en relación al suelo urbanizable programado (13), así como los programas de actuación urbanística que se elaboren y aprueben para la ordenación y urbanización del suelo urbanizable no programado (14).

En el supuesto de normas subsidiarias y complementarias del planeamiento con zonas o sectores aptos para urbanizar y edificar —en el supuesto del artículo 71, núm. 4, del Texto refundido de la Ley del Suelo—, cuyo desarrollo requiere, como es sabido, de los correspondientes Planes Parciales, parece lógico que asimismo se fijen en aquéllas el a. m. de todo el suelo a urbanizar y el correspondiente a cada zona o sector de modo análogo a como se determina en el Plan General de Ordenación, ya que, por un lado, formalmente, las normas subsidiarias y complementarias tienen como límites los señalados por la Ley del Suelo para los Planes de Ordenación (artículo 70, 4, del Texto refundido de la Ley del Suelo), luego pueden llegar hasta donde pueden llegar éstos, y por otra parte, en el orden material, el principio de justicia distributiva y de función social del derecho de propiedad, que han de regir de modo preceptivo la ordenación urbanística del suelo, exige asimismo la distribución equitativa de suelo destinado a usos lucrativos particulares entre todos los afectados y la cesión obligatoria y gratuita del 10 por 100 del a. m. a favor de la Administración como

---

es la transferencia del suelo necesario para los sistemas generales al órgano gestor del planeamiento» y que «si se consigue además un adecuado reparto de cargas y beneficios será como un subproducto, muy deseable, del proceso, pero que en modo alguno puede confundirse con el objetivo principal ya señalado» (estudio cit., pág. 16). En el mismo sentido, LANGLE GRANADOS, cit., pág. 81. A nuestro juicio, el objetivo principal del a. m. consiste, como hemos indicado, en el reparto justo y equitativo de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística.

(13) Cfr. artículo 13, 3.2, b), del Texto refundido de la Ley del Suelo. En cuanto a los Planes Generales de Ordenación Urbana vigentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975, su adaptación a ésta puede limitarse a la clasificación del suelo, *determinación del a. m.* e incorporación del programa pertinente (disposición transitoria 1.ª, número 1, de la citada Ley de Reforma de la Ley del Suelo y del Texto refundido de la Ley del Suelo).

(14) Cfr. artículos 16 y 146, 2, del Texto refundido de la Ley del Suelo.

compensación de las plusvalías derivadas de la ordenación contenida en las Normas y en los Planes Parciales que las desarrollen en relación a las zonas o sectores urbanizables.

#### 1. DETERMINACIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO EN EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

Así pues, en el Plan General de Ordenación municipal ha de fijarse, en todo caso, de modo preceptivo, según la Ley del Suelo (artículo 12, 2.2, *b*) del Texto refundido), el a. m. de la superficie *total* del suelo urbanizable programado; pero en cuanto al a. m. *por sectores*, el citado precepto legal exige la determinación «en su caso», expresión esta que, a nuestro modo de ver, hay que entender referida al supuesto en que las intensidades y usos globales asignados por el Plan, en la citada categoría de suelo, a los diversos sectores en que se divide, sean diferentes, en cuyo supuesto, que será el normal, deberá fijarse el a. m. correspondiente a cada sector. Sólo estará justificado prescindir de la fijación del a. m. por sectores en el supuesto, realmente excepcional, en que los diversos sectores en que se divida el territorio comprendido en la citada categoría de suelo, urbanizable programado, tengan asignado un uso uniforme y un mismo nivel de intensidad.

Lo normal, según esto, será que en el Plan General se determine en primer lugar el aprovechamiento medio de cada uno de los sectores, y después, a partir de los anteriores aprovechamientos medios sectoriales, el a. m. total, o, lo que es igual, de toda la superficie del suelo urbanizable programado (15).

---

(15) Dice a este respecto GONZÁLEZ-BERENGUER que «aunque, como es lógico, la Ley habla primero del aprovechamiento medio a nivel de masa de suelo urbanizable programado (y después, e independientemente, del no programado, a medida que se programe); en segundo lugar, a nivel sector, y, por último, a nivel finca, creo que la realidad va a ofrecer el itinerario opuesto. Se partirá, no digo de fincas concretas, pero sí de las previsiones de los Planes Parciales; conocidas éstas, se pasará a nivel sector, y después, a nivel de suelo urbanizable programado total (esto es, se conseguirá la técnica de la utilización de escandallos para la formación de precios). Obvio es decir que la complicación que todo ello entraña es realmente notable» (estudio cit., pág. 90). Por ello, en el cálculo del a. m., el citado autor parte del correspondiente a cada parcela, invirtiendo el proceso legal, lo que no se estima correcto ni posible, pues ello exigiría un conocimiento de la realidad del territorio incluso a nivel de finca, en cuyo detalle es indudable que no puede descender un Plan General, máxime respecto a una categoría de suelo que, como el urbanizable programado, ha de ser desarrollado después mediante los correspondientes Planes Parciales y proyectos de urbanización, los cuales sí tendrán en cuenta, a nivel más concreto de planeamiento y de ejecución, la

### A) Fijación del aprovechamiento medio de cada sector

El a. m. *por sectores* se determinará «en función de las intensidades y usos globales señalados a los terrenos no destinados a viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general, homogeneizados según sus valores relativos» (artículo 12, 2.2, *b*), del Texto refundido de la Ley del Suelo), lo que supone, por un lado, y ante todo, la exigencia de atender de modo preceptivo para fijarlo a un conjunto de factores que han de ser básicamente «las intensidades y usos globales» que el Plan General señale y que conceptualmente comprenden: *a*) la edificabilidad, expresada en cualquiera de las magnitudes usuales (16); *b*) el uso prioritario o dominante del sector, es decir, la zonificación que ha de fijar el Plan General (17), y *c*) la intensidad del uso (18).

Otros factores que influirán en el aprovechamiento lucrativo de los terrenos del sector serán la localización o situación de los terrenos de este sector —en relación con el núcleo de población—, las características físicas del terreno (topografía y consistencia) y el coste de urbanización (variable según el tipo de uso previsto). Aunque es indudable que estos factores inciden asimismo en el aprovechamiento lucrativo del suelo, se ha considerado que sólo deberían tenerse en cuenta los factores que dependen del Plan

---

realidad de cada finca o parcela. MARTÍN-CRESPO dice, por ello, que «si por aprovechamiento de un terreno, a nivel de Plan General, pretendiese la Ley que se fijase una cuantificación objetiva del valor de un terreno que además está ligada comparativamente con todas las que han de establecerse sobre suelo urbanizable programado, deberíamos rechazar de plano este mecanismo por entender que la tarea es imposible de realizar» (estudio cit., pág. 19).

(16) Esto es, metros cúbicos de volumen edificable por m<sup>2</sup> de suelo, o bien, m<sup>2</sup> de suelo edificable por m<sup>2</sup> de suelo. *Vid.* sobre estos conceptos J. MARTÍN-CRESPO: «Catalogación de conceptos urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 29, páginas 219 y 220.

(17) Se distinguen usualmente como principales tipos de usos: el residencial (intensivo, medio, bajo), industrial, servicios, etc. *Vid.* J. MARTÍN-CRESPO: «Catalogación...», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 31, págs. 187 y sigs.

(18) La intensidad de uso alude a la cantidad de suelo susceptible de uso o aprovechamiento según la mayor o menor *densidad* de esta utilización permitida por el Plan, que en el suelo residencial suele expresarse en número de habitantes o de viviendas por hectárea (así, según el artículo 75 del Texto refundido de la Ley del Suelo, se fija en 75 viviendas por hectárea, ampliable excepcionalmente a 100, el estándar máximo de densidad a fijar en los Planes Parciales, en función de las circunstancias que señala), y en el suelo industrial, el número de puestos de trabajo por hectárea. *Vid.* a este respecto J. MARTÍN-CRESPO: «Catalogación...», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 29, págs. 217 y sigs.

—como son, sin duda, todos los citados en el párrafo anterior—, pero no los factores independientes del planeamiento, como son la calidad del suelo y el factor urbanización (19).

En cualquier caso, para que pueda establecerse la necesaria comparación intersectores y deducir el a. m. total, los factores que intevengan habrán de ser comunes para todos los sectores, aunque el peso cuantitativo de cada factor sea diverso entre cada uno de aquéllos (20).

Ahora bien, los factores intervinientes en la determinación del a. m. —de distinta naturaleza según hemos visto— han de ser «homogeneizados según sus valores relativos», según el citado precepto legal, por lo que será preciso, a este efecto, ponderar el factor edificabilidad con el resto de las variables (uso dominante, etcétera), cuantificadas por índices en los que, como es lógico, el valor uno deberá atribuirse al sector o sectores que reúnan mejores circunstancias (por ejemplo, a un sector cuyo uso dominante sea residencial intensivo y cuya situación esté más próxima a la ciudad), asignándose a cada uno de los demás sectores el porcentaje que resulte de su comparación con el sector o sectores de mejores características.

En definitiva, el índice de a. m. de cada sector resultará de multiplicar la magnitud de la edificabilidad por los índices del

---

(19) En este sentido, considera GONZÁLEZ-BERENGUER que un terreno vale más o menos en función de los datos siguientes: su situación, su calidad en orden a la posibilidad de edificar, su edificabilidad, su destino y su grado de urbanización (dejando aparte, claro está, su extensión). De las citadas fuentes de renta se deben al Plan: la edificabilidad (o volumen, o intensidad, como la llama la Ley), el destino (o uso como lo llama la Ley) y quizá la situación, en el caso de que ésta sea favorable por hallarse el terreno próximo al foco creado por el Plan (para el caso de que el foco en cuestión sea espontáneo, no puede decirse que esta renta se deba al Plan, claro está). Son indudablemente independientes del Plan: la calidad del suelo y el grado efectivo de urbanización, y, por supuesto, la extensión. Por razones de justicia y de sencillez, parece razonable manejar sólo los dos datos de uso e intensidad como factores que multiplican a la superficie de cada finca para hallar el aprovechamiento real de la misma. De ellos no puede prescindirse porque los cita expresamente la Ley. Pero no hay que olvidar que se pueden manejar otros. Creo, sin embargo, que en ningún caso deben intervenir el factor calidad del suelo ni el factor grado de urbanización. El primero, porque no tiene nada que ver con el planeamiento, y el segundo, porque, si las cosas se hacen bien, el suelo debe ser íntegramente urbanizado a costa de los propietarios. En cuanto a lo primero, además, en esta fase siempre se acaba construyendo sobre el mismo suelo que se aporta, por lo que este factor calidad es irrelevante (estudio cit., págs. 84 y sigs.). En análogo sentido, aunque atendiendo más bien a dificultades de tipo técnico, MARTÍN-CRESPO estima que sólo pueden ser considerados los parámetros más importantes (estudio cit., pág. 24).

(20) Habremos de utilizar una medida común en todos los sectores, matizando para cada uno de ellos cada factor, según sus especiales circunstancias (J. MARTÍN-CRESPO, estudio cit. en nota 6, pág. 21).

resto de los factores señalados. Así, por vía de ejemplo, el a. m. de cada sector puede determinarse como sigue:

Sector	Superficie (21)	Edificabilidad	Uso prioritario	Intensidad de uso	Localización	Índice a. m. por sectores
A	100 Ha.	4 m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup>	1 (res.)	1 (75 v/Ha.)	1	4
B	70 Ha.	3 m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup>	1 (res.)	0,75 (60 v/Ha.)	0,9	2,025
C	120 Ha.	4 m <sup>3</sup> /m <sup>2</sup>	0,9 (ind.)	0,80 (200 puestos t/Ha.)	0,7	2,016

B) *Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total del suelo urbanizable programado*

El a. m. de todo el suelo urbanizable programado se determinará, en el Plan General, dividiendo la suma del a. m. de los distintos sectores, multiplicada por la superficie de cada uno, entre la superficie total del suelo urbanizable programado.

Así pues, siguiendo con el ejemplo anteriormente señalado:

Sector	Superficie	×	Índice a. m. sector	=	Total a. m. sector (22)
A	100 Ha.		4		400 valorías
B	70 Ha.		2,025		141,75 valorías
C	120 Ha.		2,016		241,92 valorías
Total	290 Ha.		—		783,67 valorías

(21) Entrarán en esta superficie, para determinar el a. m. del sector, los viales, parques y jardines públicos y demás dotaciones propias del sector (sistemas sectoriales o locales), aunque el a. m. se concretará después, en la ejecución del Plan, sobre las superficies de uso lucrativo particular. No se tendrán en cuenta, en cambio, en la determinación del a. m. del sector, las superficies de los terrenos afectados por sistemas generales, esto es, por viales, parques y jardines públicos y demás dotaciones a nivel del Plan General (sin perjuicio de lo que se dice después sobre la posibilidad de aplicar el mecanismo del a. m., en el supuesto de que resultare sobrante del mismo o con cargo al a. m. de cesión obligatoria a la Administración, para la adquisición de los terrenos afectados por dichos sistemas generales).

(22) Expresado en unidades de valor o «valorías», según expresión de J. MARTÍN-CRESPO, acogida por la doctrina (GONZÁLEZ-BERENGUER, CARCELLER FERNÁNDEZ), y

Indice a. m. del *total* suelo urbanizable programado:

$$\frac{783,67 \text{ valorías}}{290 \text{ Ha.}} = 2,7$$

## 2. DETERMINACIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO EN EL ÁMBITO DE CADA PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA

Los programas de actuación urbanística han de contener, entre otras determinaciones, el señalamiento de usos y nivel de intensidad, con expresión del a. m. *en todo su ámbito* (23), y si hubiera divisiones en sectores, el correspondiente a cada uno de ellos, del mismo modo que el Plan General.

El a. m. se referirá, pues, a la *superficie* comprendida en el correspondiente programa de actuación urbanística —con independencia del fijado al suelo urbanizable programado en el Plan General—, y si el programa comprendiese varios sectores con diversas intensidades o usos globales, el a. m. de cada sector y el general de todo el programa se fijarían, como es lógico, en la *forma* establecida para la determinación del a. m. en el Plan General.

Así pues, la diferencia con el a. m. fijado en el Plan General de Ordenación municipal no tiene carácter formal, sino meramente territorial, al referirse únicamente al ámbito de cada programa de actuación urbanística, según se deduce del citado precepto legal.

## 3. DETERMINACIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO EN LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO QUE CONTENGAN ZONAS APTAS PARA URBANIZAR

En este supuesto, la determinación del a. m. de la superficie total de las zonas o sectores en que puede urbanizarse (artículo 71, 4, c), Texto refundido de la Ley del Suelo), y, en su caso, de cada

---

que cumple una función comparativa de aprovechamientos lucrativos, de sectores entre sí y respecto del del total suelo urbanizable programado, como veremos a continuación, pero que finalmente han de ser convertidas en superficie, en hectáreas o metros cuadrados.

(23) Artículo 16, 1, b), del Texto refundido de la Ley del Suelo.

zona o sector, se realizará asimismo conforme a los criterios y en la forma señalada para el supuesto del Plan General, cuya determinación será desarrollada a través de los correspondientes Planes Parciales (24).

#### IV. APLICACION DEL APROVECHAMIENTO MEDIO A NIVEL DE EJECUCION DEL PLANEAMIENTO

Hay que distinguir a este respecto, como fases sucesivas, la concreción del a. m. correspondiente a cada finca o terreno —incluso de los destinados a usos no lucrativos en el correspondiente Plan Parcial— y la localización espacial en el suelo susceptible de aprovechamiento o uso lucrativo no sólo del a. m. correspondiente a cada propietario, sino también del correspondiente a la Administración.

##### 1. CONCRECIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO DE CADA FINCA

El a. m. de cada finca se determinará, a efectos de la gestión urbanística, aplicando (multiplicando) el a. m. del sector A (por) la superficie de cada finca (25).

Así, en el sector A del ejemplo anteriormente señalado, el a. m. de cada finca será, en principio, el siguiente:

Parcela	Superficie	×	Indice a. m. sector A	=	A. m. finca
a	1,5 Ha. (= 15.000 m <sup>2</sup> )		4		6 valorías (= 60.000 microvalorías)
b	2 Ha. (= 20.000 m <sup>2</sup> )		4		8 valorías, (= 80.000 microvalorías)
c	0,8 Ha. (= 8.000 m <sup>2</sup> )		4		3,2 valorías (= 32.000 microvalorías)

(24) Artículo 70, 4, del Texto refundido de la Ley del Suelo, en relación con el artículo 12, 2.2, b), del mismo cuerpo legal, según se ha razonado *supra*.

(25) Artículo 84, 2, b), del Texto refundido de la Ley del Suelo. Este precepto precisa que *carece de relevancia a este respecto la calificación concreta de la finca en el Plan* (edificable, viario, zona verde, etc.), por lo que, como las superficies destinadas para usos no lucrativos —viales, zonas verdes y demás dotaciones de *Plan Parcial*— entran en el cálculo del a. m. del sector, los propietarios tendrán su a. m. correspondiente, aunque este aprovechamiento se localizará en terrenos de uso lucrativo particular.

Cada propietario tiene, pues, en principio, derecho al a. m. *del sector* en que está situada su finca, referido a ésta. Ahora bien, como el a. m. del sector en que están situadas las fincas puede ser igual, mayor o menor al medio de *todo* el suelo urbanizable programado, se establece legalmente el deber de cesión por los propietarios de fincas situadas en sectores con exceso de a. m. (o sectores excedentes cuyo índice de a. m. es superior respecto del aprovechamiento medio de la totalidad del suelo urbanizable programado) para compensar a los propietarios de sectores con defecto de a. m. (sectores deficitarios cuyo índice de a. m. es inferior respecto del a. m. de la totalidad del suelo urbanizable programado), e incluso, *si resultare sobrante* de a. m., podrá utilizarse por la Administración para compensar a los propietarios de fincas que carezcan de aprovechamiento por resultar afectadas por sistemas generales (26), como vamos a ver.

#### A) *Compensación entre propietarios*

Cesión por los propietarios cuyas fincas tengan exceso de a. m. para compensar a los propietarios de fincas con defecto (función redistributiva del a. m.).

El artículo 84, 2, *b*), párrafo 2.º, del Texto refundido de la Ley del Suelo establece que «cuando el aprovechamiento medio de un sector exceda al de la totalidad del suelo urbanizable programado, el exceso será de cesión obligatoria y gratuita a los fines de compensación previstos en el número 4 de este artículo», según el cual, «cuando el aprovechamiento real de una finca, según la calificación establecida por el Plan General, no alcance el 90 por 100

---

(26) En definitiva, todo propietario tendrá derecho, por ello, no tanto al a. m. del sector en que está situada su finca como al a. m. del suelo urbanizable programado del Plan o del ámbito del programa de actuación urbanística, al tener que ceder el exceso de a. m. si está situado en un sector excedente, o recibir la diferencia de a. m. si está situado en un sector deficitario. Por ello, como se ha indicado anteriormente, aunque el artículo 105, 2, del Texto refundido de la Ley del Suelo establece que el aprovechamiento que ha de servir de base para la determinación del valor urbanístico en el suelo urbanizable es el a. m. del sector, hay que tener en cuenta que este valor ha de fijarse, según el propio precepto legal, «una vez deducidos los terrenos de cesión obligatoria que afecten a aquél», entre los que se encuentra no sólo el 10 por 100 a ceder a la Administración (artículo 83, 3, *b*), sino también el exceso de a. m. del sector respecto al de la totalidad del suelo urbanizable programado, para compensar a los propietarios de fincas situadas en sectores deficitarios (artículo 84, 2, *b*), párrafo 2), a que nos referimos a continuación.

del aprovechamiento que le corresponda, deberá compensarse por adjudicación de terrenos edificables en áreas de situación y condiciones similares. Si este defecto fuere inferior a un 15 por 100 del correspondiente a la finca, la adjudicación podrá sustituirse, a criterio de la Administración competente, por una indemnización en metálico».

La aplicación del a. m. comporta así, en definitiva, un conjunto de operaciones de compensación a favor de los propietarios de fincas con defecto de a. m., que —como dice LANGLE GRANADOS— serán acreedores de los propietarios cuyas fincas tengan exceso de a. m. por la diferencia de aprovechamiento. Hasta que el a. m. correspondiente a cada finca se materialice o localice sobre el suelo de aprovechamiento lucrativo particular, los propietarios son titulares de un derecho o «título» de aprovechamiento urbanístico que, como señala de modo expresivo LANGLE GRANADOS, actúa a modo de «letra de cambio urbanística» (27).

Así pues, continuando con el desarrollo del ejemplo anteriormente señalado, los propietarios de fincas que estén situadas en un sector (A) cuyo índice de a. m. (4) exceda del de la totalidad del suelo urbanizable programado (2,7), con una diferencia, por tanto, en este caso de 1,3, deberán ceder la superficie correspondiente a estas valorías de exceso («plusvalorías»), a tales fines de compensación, a los propietarios deficitarios. Así:

$$\begin{aligned} \text{Diferencia a. m. sector A respecto a. m. total} &= \\ &= 4 - 2,7 = 1,3 (+) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Diferencia a. m. sector B respecto a. m. total} &= \\ &= 2,025 - 2,7 = 0,675 (-) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Diferencia a. m. sector C respecto a. m. total} &= \\ &= 2,016 - 2,7 = 0,684 (-) \end{aligned}$$

El sector A tiene, pues, 1,3 plusvalorías respecto del a. m. total, mientras que los sectores B y C tienen, respectivamente, 0,675 y 0,684 minusvalorías, que deberán ser compensadas con aquéllas. Se ha dicho, por ello, que la efectividad de la perecuación perseguida, mediante el mecanismo del a. m., sólo se puede lograr atribuyendo a los propietarios de fincas minusvalorados metros cuadrados en suelo plusvalorado (28).

(27) Estudio cit., pág. 84.

(28) GONZÁLEZ-BERENGUER, estudio cit. en nota 6, pág. 86.

La superficie que deberán ceder los propietarios del sector A para compensar a los propietarios de los sectores deficitarios (B y C) resultará de una sencilla regla de proporción o de tres:

Sector A:

100 Ha. es a 4 (índice a. m. del sector)

x Ha. es a 1,3 (diferencia de a. m. en exceso)

$100 \times 1,3 = 130 : 4 = 32,5$  Ha. (a reservar en el sector A para ceder y compensar a los propietarios de sectores deficitarios).

(De la misma forma proporcional se calculará la superficie que deberá ser compensada y cedida a los propietarios de sectores deficitarios —B y C—, o reducidas las cargas de gestión urbanística, como veremos ahora, si no fuese posible la compensación en especie o suelo).

El exceso del sector A (32,5 Ha.) deberá aplicarse, en primer término, para completar el 90 por 100 del a. m. correspondiente a cada finca, conforme determina el artículo 84, 4, del Texto refundido de la Ley del Suelo antes citado, esto es, una vez descontado, por tanto, el 10 por 100 correspondiente a la Administración.

Para ello, los propietarios de terrenos situados en sectores con exceso de a. m. deberán ceder este exceso a los propietarios de fincas situadas en sectores deficitarios a través de una especie de *fondo de suelo* (GONZÁLEZ PÉREZ) o de caja de compensación territorial (LANGLE GRANADOS), que lógicamente ha de funcionar a través del Ayuntamiento u órgano actuante, que en este aspecto actuará, no como auténtico cesionario o beneficiario del suelo en exceso, sino como simple entidad fiduciaria, para llevar a cabo, por su intermedio, la adjudicación de dicho suelo a los propietarios de fincas con defecto de aprovechamiento. Aunque se deja a criterio de la propia Administración actuante la *posibilidad* de sustituir la compensación en especie o suelo a estos últimos propietarios por una *indemnización en metálico en el supuesto de que el defecto de aprovechamiento de una finca sea inferior al 15 por 100 del que le corresponde*, conforme al artículo 84, 4, inciso final, del Texto refundido de la Ley del Suelo.

B) *Supuesto especial de reducción proporcional de las cargas que implique la gestión urbanística*

En el caso de que el a. m. de un sector o polígono fuese inferior al de la totalidad del suelo urbanizable programado y los propietarios no pudieran ser compensados por la diferencia mediante adjudicación de terrenos en sectores excedentes, la compensación se efectuará en forma de reducción proporcional de las cargas que implique la gestión urbanística, sufragando el resto el Ayuntamiento u órgano urbanístico actuante, según establece el propio artículo 84, 2, párrafo final, del citado Texto refundido.

Las cargas de la gestión urbanística, según el artículo 84, 3, del mismo cuerpo legal, son la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos que se señalan en dicho artículo, la cesión del 10 por 100 del a. m. del sector y financiar la urbanización (cuyos costes son los establecidos en el artículo 122, 1, del propio texto legal).

Si, por ejemplo, los propietarios del sector B —deficitario— no pudieran ser compensados en especie, mediante suelo situado en otro sector o polígono, habrá que establecer la relación proporcional entre el a. m. total (2,7 en el ejemplo que venimos siguiendo) y el a. m. del sector (2,025), es decir,  $2,025 \times 100 = 202,5 : 2,7 = 75$ . En consecuencia, los propietarios del sector B tienen derecho, en este supuesto, a que sus cargas de gestión sean reducidas por la diferencia, esto es, en un 25 por 100; lo que significa, en definitiva, que la Administración actuante deberá satisfacer el 25 por 100 del valor —urbanístico— de los terrenos de cesión obligatoria y de los gastos de urbanización, así como reducir, en el mismo porcentaje del 25 por 100, el valor del 10 por 100 del a. m. de cesión obligatoria que le corresponde, por lo que sólo será objeto de cesión obligatoria a la Administración municipal en este caso el 7,5 por 100 del a. m. del sector (29).

Como es lógico, en el caso de que se compense parcialmente mediante adjudicación de suelo a los propietarios de fincas deficitarias, la reducción de las cargas de la gestión urbanística será proporcional al porcentaje que falte para completar la diferencia respecto del a. m. total.

---

(29) Vid. en este sentido J. M. CORELLA MONEDERO, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 52, págs. 116 y sigs.

C) *Posibilidad de compensar con aprovechamiento medio de sectores excedentes a propietarios de terrenos afectados por sistemas generales de la ordenación (función operativa del aprovechamiento medio)*

La técnica del a. m. permitirá compensar, como se ha indicado, a los propietarios de terrenos afectados por sistemas sectoriales o locales —viales, parques y jardines públicos y demás dotaciones propias del sector a ordenar mediante el Plan Parcial—, ya que la superficie del suelo correspondiente ha de entrar y tenerse en cuenta en el cálculo del a. m. del sector de que se trate y se concretará después sobre las superficies de aprovechamiento lucrativo, por lo que, en definitiva, los propietarios de tales terrenos recibirán el a. m. que les corresponda. Pero en la determinación del a. m. del sector no entra, por ser de interés para todo el conjunto urbano y exceder en consecuencia del interés propio de aquél, las superficies de los terrenos a ocupar por los sistemas generales de la ordenación, esto es, los sistemas de comunicaciones, espacios libres para parques públicos y zonas verdes y demás dotaciones de interés general fijadas a nivel de Plan General (30).

Según esto, la adquisición de suelo afectado por los sistemas generales ha de tener lugar normalmente mediante el instrumento clásico de la expropiación forzosa (31), si bien la Reforma de la Ley del Suelo prevé la posibilidad de que la Administración adquiera los terrenos correspondientes mediante el mecanismo de las cesiones compensadas por la adjudicación de a. m. en otro lugar (32).

(30) Cfr. artículo 12, 1, b), del Texto refundido de la Ley del Suelo.

«Las grandes infraestructuras (sistemas generales en la terminología de la Ley) —dice J. MARTÍN-CRESPO— son precisamente los elementos clave que posibilitan un adecuado desarrollo urbano. En ellas están incluidas no sólo las imprescindibles vías de comunicación, sino también todos aquellos usos que a nivel del conjunto urbano la comunidad precisa. Su ejecución no representa beneficio directo para el propietario de suelo, y por sus características no pueden imputarse las cesiones precisas para su implantación a un determinado grupo de propietarios de suelo» (estudio cit. en nota 6, pág. 15).

(31) Cfr. artículo 134, 2, y concordantes del Texto refundido de la Ley del Suelo.

(32) El preámbulo de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 dice a este respecto: «Los sistemas generales —redes arteriales, grandes abastecimientos, etc.— son ejecutados normalmente por la Administración. Del suelo correspondiente se dispondrá en unos casos por el mecanismo de las cesiones compensadas por la adjudicación del aprovechamiento medio en otro lugar; en otros, por el mecanismo de las cesiones resultantes de operaciones de urbanismo concertado que pueden dar lugar además, en otras ocasiones, a que los pro-

La aplicación del a. m. facilitará, pues, en este sentido, la ejecución de los sistemas generales de la ordenación del territorio incluidos en el suelo urbanizable programado, al no requerirse necesariamente la expropiación para adquirir la Administración los terrenos necesarios, y admitirse la *posibilidad* —cuando no se aplique la expropiación— de compensar a los propietarios de terrenos afectados por dichos sistemas, mediante la adjudicación de otros terrenos situados en sectores con sobrante de a. m., en la superficie correspondiente que resulte de aplicar a los terrenos afectados por tales sistemas el 90 por 100 del índice de a. m. del suelo urbanizable programado (33).

«En este supuesto —advierde PERALES MADUEÑO— se plantea el problema de si la adjudicación de terrenos, en compensación a los propietarios afectados, ha de ser simultánea o puede diferirse en el tiempo. Dentro de la sistemática de la Ley no hay ningún obstáculo que se oponga a la compensación diferida, siempre que el establecimiento de plazos no sea arbitrario y se ajuste al programa de ejecución establecido por el Plan y se señale, al efectuarse la ocupación, el sector o polígono en el que se harán efectivos los derechos de los propietarios afectados a través de un procedimiento reparcelatorio» (34).

Para compensar asimismo al propietario el tiempo que deja de disfrutar la finca, desde la ocupación hasta el momento en que se haga efectivo su derecho mediante la adjudicación de otros terrenos situados en un sector o polígono excedente, debería satisfacerse un interés anual del valor de sus terrenos desde la fecha de ocupación de éstos hasta que se concrete la localización

---

pios promotores ejecuten a su costa una parte sustancial de esos sistemas generales. La expropiación será el modo normal de obtener el suelo en los demás supuestos, y la financiación pública, el medio ordinario de costear los sistemas generales».

(33) En especial, cuando se trate de *sistema general viario*, y en concreto de una red arterial objeto de Plan especial o Parcial, hay que tener en cuenta que la compensación a los propietarios de los terrenos afectados puede tener lugar mediante concentración del volumen o aprovechamiento correspondiente en terrenos edificables, conforme determinan los artículos 133 y 135 del Reglamento General de Carreteras de 8 de febrero de 1977.

(34) Y añade el mismo autor: «Cierto que entre el momento de la ocupación y el de la adjudicación diferida el propietario no puede disfrutar de la cosa, pero frente a esta posible objeción debe tenerse en cuenta que si se trata del disfrute urbanístico, es decir del uso de los terrenos con arreglo al destino urbanístico fijado por el Plan, los propietarios de estos terrenos cedidos, a quienes se adjudicarán otros que los sustituirán por subrogación real, están en la misma situación que cualquier propietario que no puede hacer un uso urbanístico de su finca en tanto no se redacten el Plan Parcial y la reparcelación o proyecto de com-

en el sector o polígono en donde hayan de materializarse y hacerse efectivos sus derechos o títulos (35).

D) *Incorporación al patrimonio municipal del suelo del sobrante de aprovechamiento medio —si lo hubiere— y del diez por ciento de cesión obligatoria*

Si después de efectuadas las compensaciones de suelo a propietarios de fincas situadas en sectores deficitarios hubiere sobrante de a. m., este exceso —según establece el artículo 84, 2, b), inciso final, del Texto refundido de la Ley del Suelo— se incorporará al patrimonio municipal del suelo; de lo que se deduce, a mayor abundamiento, que en las compensaciones entre propietarios no hay propiamente cesión de a. m. al Municipio u órgano actuante, que actúa, a tales fines compensatorios, como simple entidad fiduciaria y administradora del fondo de suelo constituido para instrumentar tales compensaciones por su mediación entre unos y otros propietarios, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto legal a que ahora nos referimos.

Sólo el exceso de suelo que resulte después de efectuadas tales compensaciones, juntamente con el 10 por 100 de a. m. de cesión obligatoria a la Administración municipal, se incorporarán, pues, al patrimonio municipal del suelo, pudiendo, por tanto, disponer de dicho sobrante por parte del Ayuntamiento cesionario del mismo, para adjudicarlo a los propietarios de terrenos afectados por sistemas generales o para otros fines atribuidos a dicho patrimonio.

---

pensación correspondientes y se urbanice con arreglo a los plazos establecidos en el programa. Por consiguiente, desde el punto de vista este, no es objetable la ocupación con compensación diferida. Solamente cabe oponer que la ocupación no compensada simultáneamente priva al propietario de sus frutos. Esta es la única lesión que podría alegarse en derecho, que debería ser compensada mediante indemnización si este modo de aplicación del aprovechamiento medio se admitiera, como sucede en el supuesto de ocupación temporal previsto en la Ley de Expropiación forzosa» (estudio cit. en nota 4, *Revista de Derecho Urbanístico*, número 49, pág. 57).

(35) «Pudiéramos afirmar —dice LANGLE GRANADOS— que se trata de una expropiación de la Administración, que entregará a los propietarios afectados por los sistemas generales o infraestructura general, en lugar de dinero, unos "papeles con el derecho futuro" o "títulos" con interés anual a cargo de la Administración y con capacidad de transmisión; de esta forma la Administración podrá disponer más rápidamente de estas infraestructuras principales al ocupar esos terrenos para los sistemas generales a cambio de la entrega de dichos "títulos"» (estudio cit. en nota 6, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 49, pág. 84).

## 2. LOCALIZACIÓN DEL APROVECHAMIENTO MEDIO CORRESPONDIENTE A CADA PROPIETARIO Y A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL A TRAVÉS DEL CORRESPONDIENTE SISTEMA DE ACTUACIÓN

Determinado el a. m. de cada finca y, en su caso, el de los propietarios de terrenos afectados por sistemas generales de la ordenación del territorio, los derechos correspondientes a cada uno de ellos, así como el de la Administración municipal al a. m. sobrante, si lo hubiere, y en todo caso el 10 por 100 de cesión obligatoria y gratuita, han de localizarse en el suelo de aprovechamiento o uso lucrativo particular, según el Plan o normativa urbanística aplicable, al llevar a cabo su ejecución mediante el correspondiente sistema de compensación o de cooperación-reparcelación.

En el primer supuesto, el proyecto de compensación que formule la Junta de Compensación (36) ha de contener, entre otras determinaciones, como es lógico, la localización de las parcelas edificables, según el Plan que se ejecute, con señalamiento de aquellas en que se concrete el 10 por 100 del a. m. que corresponda a la Administración actuante.

En el supuesto de ejecución del correspondiente Plan Parcial por el sistema de cooperación (37), mediante la reparcelación se concretará la situación sobre parcelas determinadas y en suelo apto para la edificación del a. m. que corresponda a los propietarios y a la Administración, lo que obviamente se plasmará y tendrá el correspondiente reflejo en el proyecto de reparcelación (38).

En el supuesto de que la reparcelación sea innecesaria, por resultar suficientemente equitativa la distribución de los beneficios y cargas, el a. m. se localizará en la forma que los propietarios del polígono o unidad de actuación acuerden o convengan (39),

---

(36) Cfr. artículo 126 del Texto refundido de la Ley del Suelo.

(37) Cfr. artículo 131 y concordantes del Texto refundido de la Ley del Suelo.

(38) La reparcelación no es, pues, incompatible con la aplicación del aprovechamiento medio, sino complementaria. La primera es una operación posterior al Plan Parcial que tiende a adjudicar las parcelas definitivas una vez definida la completa ordenación y distribuidos todos los usos y equipamientos de este grado de planeamiento, en tanto que la segunda entraña una operación de nivelación intersectorial desde el Plan General (PERALES MADUEÑO, estudio cit. en nota 6, *Revista de Derecho Urbanístico*, págs. 53 y sigs.).

(39) Cfr. artículo 124, 1, del Texto refundido de la Ley del Suelo.

pero siempre que, como es lógico, en este supuesto la Administración cesionaria del 10 por 100 del a. m. del sector acepte la localización del mismo; por lo que, en definitiva, el acuerdo para localizar el a. m. propuesto en este caso por los interesados requerirá asimismo, para ser efectivo, del acuerdo de la Administración actuante, aceptando, si estimare procedente, dicha propuesta.

## V. CONCLUSION

Siendo el concepto de a. m. una de las innovaciones fundamentales, si no la de mayor interés, de las introducidas por la Reforma de la Ley del Suelo, y de imprescindible aplicación su mecanismo, para realizar la debida justicia en el reparto de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística y hacer, en último término, operativa la ejecución de ésta, resulta obligado concluir las consideraciones que preceden afirmando que estas funciones, que básicamente cumplen la técnica objeto del presente estudio, confieren a la misma una enorme trascendencia en el orden jurídico y no menor en el económico de la gestión urbanística, que obviamente exigen de la Administración pública la necesaria puesta a punto de sus mecanismos para que la fijación y aplicación del aprovechamiento medio se realice en todo caso con la corrección y eficacia necesarias.

No hay que olvidar que las preceptivas propuestas de adaptación de los Planes Generales de Ordenación municipal a la nueva legislación urbanística requieren, en todo caso, la determinación del a. m. correspondiente junto con la clasificación del suelo y el programa oportuno, lo que conlleva la necesidad de aplicar de manera insoslayable el nuevo régimen jurídico del suelo, según ha quedado puesto de relieve.

Con las consideraciones expuestas, realizadas en función sobre todo de estas exigencias legales y con el apoyo de los intentos y de las interpretaciones aportadas hasta el momento por la doctrina que se ha ocupado del tema, no tratamos sino de servir y facilitar su conocimiento y su puesta en práctica, aunque por ser ésta una de las materias en que cabalmente el desarrollo reglamentario de la legislación del suelo resulta más necesario y apre-

miante, no sólo por las insuficiencias de que lógicamente adolece el texto legal, sino también por la propia complejidad del mecanismo del a. m., hay que confiar en que el reglamento o reglamentos que se dicten —el mandato de la Ley de Reforma de 1975 no ha sido cumplido— permitirán afrontar y resolver los problemas planteados, en sus diversos aspectos, de manera adecuada.