

Las cesiones obligatorias en la Ley de Régimen del Suelo

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La adquisición de bienes de propiedad particular, necesarios para fines colectivos, está resuelta de modo general mediante la institución de la *expropiación forzosa*. Pero, «hay que diferenciar la expropiación para obras del Estado, caminos, ferrocarriles, pantanos, etcétera, de la expropiación... en materia de reforma interior de las ciudades y de ensanche de ellas, porque son elementos distintos los que hay que tener en cuenta con una u otra de estas finalidades» (1).

No es nuestro propósito señalar la diferencia específica de las expropiaciones por razón de urbanismo, pero sí haremos notar que toda nueva obra pública produce, de un lado, un beneficio para la colectividad y, de otro, suele ocasionar también un beneficio particular a los que tienen intereses en los alrededores de la nueva construcción. Esto es indudable cuando la obra es una nueva vía de comunicación.

Se produce en estos supuestos una revalorización de las propiedades vecinas que no debe quedar a beneficio de sus titulares, porque se trataría de un enriquecimiento sin causa, sino que debe favorecer al autor de la obra, máxime cuando es la Administración.

Respecto de la expropiación en general, este principio ha sido

(1) GASCÓN Y MARÍN: *Aspectos legales de la transformación*, en "El futuro Madrid". Madrid, 1945, pág. 213.

admitido para el caso en que la finca afectada por la expropiación sea a la vez beneficiaria de la obra (2). Pero, si bien resulta difícil aplicar el criterio de compensación en las obras del Estado, por ser la legislación aplicable mucho más simple y el beneficio particular extremadamente diluido, no ocurre lo propio en las expropiaciones por razón de urbanismo. Cuando terrenos rústicos se convierten en urbanos, o simplemente se amplía o arregla una vía urbana, las parcelas colindantes adquieren un beneficio, no sólo mucho mayor que en la generalidad de las obras estatales, sino susceptible, casi, de una concreta determinación.

Esto hace que la técnica general de la expropiación forzosa no sea aplicable a las obras de urbanización, precisándose normas especiales donde se fije la forma de que los incrementos del valor de los terrenos no queden en beneficio de los propietarios, sino que sirvan en todo o en parte para sufragar los gastos de las obras.

Intencionadamente, hemos empleado la terminología de «incremento del valor de los terrenos», pero nótese que el arbitrio de *plus-valía* no grava los beneficios de un terreno por una obra concreta, sino por el transcurso de un período determinado de tiempo (3), y en la proporción máxima del 25 por 100 del incremento (4). No puede, pues, estimarse aportación suficiente para la obra urbanizadora, quedando tan sólo como una obligada compensación del propietario

(2) El artículo 28 de la Ley de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879, al dar normas para fijar los justiprecios, establece que se compensarán los perjuicios que se ocasionen con la obra en las fincas, teniéndose en cuenta los beneficios que proporciona en los restos de las mismas.

“En la determinación del precio justo de bienes sometidos parcialmente a expropiación forzosa, deben computarse y compensarse el aumento de valor que ha de obtener el resto de la finca como consecuencia de las obras y construcciones y los perjuicios que se ocasionan al propietario con la privación de la parte de la finca expropiada, en especial, por el destino a que estaba afecta y su utilidad funcional” (Sent. 16 marzo 1954).

“En las expropiaciones parciales de bienes o derechos de un mismo titular se debe atender, en la valoración, tanto a los daños que se originan como a las mejoras que la parte no afectada ha de obtener o compensar” (Sent. 26 octubre 1954).

(3) Vid. art. 510 de la L. R. L.

(4) Vid. art. 513 de la misma.

del terreno por el mejoramiento general de las condiciones del sector en que aquél esté emplazado y no por la realización de una obra concreta.

Queda en pie la cuestión principal, a saber : de qué forma la revalorización de los terrenos sirve para sufragar los gastos de la urbanización. A este fin, la legislación ha previsto tres sistemas que vamos a examinar.

a) *Expropiación de zonas de influencia.*—Si el ente expropiante es quien realiza la urbanización, parece lógico que quede en su beneficio la diferencia de valor que tengan los terrenos antes y después de las obras, para lo cual, se dice, nada mejor que expropiar los terrenos afectados por la mejora y enajenar los solares resultantes.

Este sistema se previó en la Ley general de Expropiación forzosa de 1879, que fijó en 20 metros la zona de influencia (art. 47) ; en la Ley de saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones de 1895, que da a la zona de influencia una latitud máxima de 50 metros y mínima de 20 (art. 8.º) ; en el Estatuto municipal, que le da una anchura comprendida entre 25 y 50 metros (art. 184) ; en la Ley de Ordenación urbana de Madrid, que deja la determinación de la amplitud de la zona al arbitrio de la Comisión de Urbanismo (art. 10) ; y, finalmente, en la Ley de Régimen local, cuyo artículo 144 considera expropiables, no sólo las superficies que hayan de ser materialmente ocupadas por las obras proyectadas, sino todas las que sean declaradas necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento del proyecto, o aquellas otras que por su situación próxima a las obras que hayan de realizarse alcanzaran, por la ejecución del plan, aumento de valor superior al 25 por 100.

b) *Régimen de contribuciones especiales.*—Dentro de los sistemas previstos para que las obras de urbanización se costeen con el mayor valor que adquieren las fincas, el régimen de contribuciones especiales es el más expeditivo, ya que la Administración se resarce de los gastos poniendo en juego sus privilegios fiscales.

El artículo 451 de la Ley de Régimen local establece la procedencia de la imposición de contribuciones especiales, cuando por efecto de las obras, instalaciones o servicios, se produjese un aumento determi-

nado del valor de ciertas fincas, precepto éste que es trasunto del artículo 332 del Estatuto municipal.

c) *Cesión de terrenos viales.*—Desde la primera Ley de Ensanche, de 29 de junio de 1864, se previó que las grandes urbanizaciones no podían ser realizadas por el solo esfuerzo de la Administración, y se trató de buscar la colaboración activa de los propietarios. A este fin, cuando éstos cedían gratuitamente los terrenos viarios, urbanizados o no, se les reconocían beneficios de variada índole. Las leyes de Ensanche representan, pues, lo que pudiéramos llamar un «régimen de cesiones estimuladas», con el deseo de armonizar las necesidades del urbanismo con las absolutas garantías que la legislación civil concedía a la propiedad. Hoy, cuando las nuevas corrientes imponen grandes limitaciones a la autonomía de la voluntad, en beneficio de las necesidades sociales, las cosas toman otro giro, y la Ley de Régimen del suelo no tiene inconveniente en establecer las cesiones obligatorias, aun a riesgo de herir mortalmente el concepto de la propiedad establecido en el Código civil, cuya institución es la base en que se apoya casi todo el Derecho privado.

La última Ley de Ensanche, de 26 de julio de 1892, graduaba los beneficios otorgados a la propiedad en relación con la amplitud de las cesiones. Veamos la escala establecida en su artículo 28, haciendo la advertencia de que normas muy semejantes se contenían en las leyes de Ensanche anteriores, esto es, la de 29 de junio de 1864 y la de 22 de diciembre de 1876 :

1.º A las empresas y particulares que cedieran gratuitamente la totalidad de los terrenos necesarios para una calle, plaza, paseo o trayecto parcial, costeando además los desmontes, construyendo las alcantarillas y estableciendo los servicios de aceras, pavimento y alumbrado, se les condonaría el importe de la contribución territorial y recargos municipales ordinario y extraordinario que hubieran de satisfacer sus fincas en la vía de que se tratara, por el tiempo y en la forma que el Ayuntamiento determinara, con aprobación del Gobierno en Consejo de Ministros.

2.º A los propietarios o empresas que, cediendo gratuitamente la totalidad del terreno de su pertenencia destinado a vía pública,

costearan algunos de aquellos servicios, se les condonarían los recargos ordinario y extraordinario correspondientes a sus respectivas fincas, por el número de años que el Ayuntamiento acordara, con aprobación del Ministerio de la Gobernación.

3.º Al propietario que sólo cediera gratuitamente el terreno para vía pública, se le condonaría en la propia forma prescrita para el caso anterior el recargo extraordinario, por el número de años que el Ayuntamiento determinara, siempre que la cesión llegara a la mitad de lo que le perteneciera en la vía de que se tratase.

La Ley de 1892 «estimula», además, a los propietarios que cedan gratuitamente la mitad de los terrenos de su pertenencia y necesarios para vía pública, ya que la negativa a tal cesión tiene las siguientes consecuencias :

1.ª El Ayuntamiento se reserva el derecho de expropiar la totalidad de la finca o fincas que ocupasen parcialmente la calle, plaza o trayecto cuya apertura hubiese acordado (art. 5.º).

2.ª Para la valuación gubernativa se tendría en cuenta el valor que la propiedad tuviera antes de realizarse la apertura de la calle, plaza o trayecto (art. 22).

3.ª Tratándose de inmuebles ocupados con anterioridad a la Ley de 1892 sin los requisitos legales, la cesión gratuita de la mitad del terreno ocupado otorgaba el derecho a un interés de un 4 por 100 anual de la cantidad en que resultara valorada la otra mitad, desde la fecha de la ocupación hasta el pago (art. 4.º).

2. NECESIDAD DE LA «CESIÓN OBLIGATORIA» .

Hemos tratado de la cesión de terrenos viales como un sistema de sufragar los gastos de la urbanización con cargo a la revalorización de los terrenos beneficiados. Ahora, siguiendo la trayectoria que nos hemos trazado, pretendemos demostrar que la cesión obligatoria es institución necesaria para resolver problemas planteados por las anárquicas urbanizaciones llevadas a cabo en tiempos pasados, cuyos problemas todavía subsisten en Madrid.

En las zonas del Ensanche, para cuya urbanización el Ayuntamiento contaba con los tres elementos necesarios, esto es, un plan,

una legislación y un presupuesto, se vió que todo ello era impo-
tente para luchar contra las garantías a la propiedad privada que
otorga la legislación civil y la de expropiación forzosa. Fué pre-
ciso dar poderes extraordinarios al Ayuntamiento de Madrid, a fin
de que completara la obra urbanizadora, dictándose el Decreto de
30 de octubre de 1931, que permitía la ocupación de los terrenos
sin el previo pago ó depósito del valor (5), lo que suponía la trans-
gresión de los artículos 3.º de la Ley de Expropiación de 1879 y
349 del Código civil. Claramente se observa que de la autorización
para ocupar terrenos sin el previo pago o depósito del valor a la
consagración de las cesiones obligatorias no hay más que un paso.

Con todo, la expansión urbana fué más de prisa de lo que la
Administración previó. Mientras el Ayuntamiento dedicaba sus des-
velos a las zonas del Ensanche y en ellas imponía gravámenes y
limitaciones a las fincas, se observaba que los terrenos de allende
eran más codiciados por la clase humilde, porque estaban menos
gravados y, aun sin ordenar, se hallaban próximos a los sectores
urbanizados.

De esta forma, en el primer tercio del siglo actual gran núme-
ro de propietarios de terrenos enclavados entre los límites del En-
sanche y los del término, los parcelan y, para la mejor venta de
los solares, trazan arbitrariamente calles, que unas veces urbani-
zan y otras no. Surge, así, una nueva zona urbana, la llamada del
Extrarradio, obra toda de particulares, que no se ajusta a ningún
plan preconcebido. Los compradores de las parcelas solicitan del
Ayuntamiento licencias de construcción, que éste les concede, aun-
que los sectores no estuvieran ordenados y carecieran en su ma-

(5) El artículo 1.º del Decreto del Ministerio de la Gobernación de 30 de
octubre de 1931 dice así: "Se autoriza al Ayuntamiento de Madrid para ocu-
par, desde luego y avisando a los propietarios con ocho días de antelación,
todos los terrenos sin edificar, aun cuando se hallasen cercados, que son ne-
cesarios para la apertura de calles del Ensanche, y sin necesidad del previo
depósito. Al día siguiente de efectuada la ocupación, deberá el Ayuntamiento
comenzar la instrucción del expediente, que continuará, cumpliéndose todos
los plazos que señalan las disposiciones vigentes, hasta su terminación y
pago de las indemnizaciones que correspondan al propietario expropiado."

yor parte de los más elementales servicios. Moreno Torres (6) cita, como dato curioso, que entre 1913 y 1915 se concedieron por el Ayuntamiento de Madrid 1.570 licencias de construcción en el interior de la población, 2.481 en el Ensanche y 5.680 en el Extrarradio. Estas cifras son bastante elocuentes para demostrar el ritmo a que fué construída la zona de Extrarradio.

No obstante, los trabajos para ordenar esta zona venían practicándose. Núñez Granés presenta el primer proyecto del Extrarradio en 1909, que no se pudo aprobar definitivamente, y, en cumplimiento del artículo 217 del Estatuto municipal, la técnica municipal confecciona el Plan del Extrarradio, que se aprueba, por fin, en 20 de abril de 1933. Pero, para entonces, el mal ya no tenía remedio: el Extrarradio estaba construído con unos caracteres tan antiurbanísticos, que habría de pasar mucho tiempo hasta que adquiriese dicha zona el perfil que corresponde a una gran ciudad.

Sin embargo, con ser grave el problema técnico planteado, adoptó un aspecto más alarmante la cuestión jurídica nacida de la aprobación del Plan de 1933. En efecto, hasta entonces el Extrarradio estaba compuesto por calles y plazas abiertas por iniciativa particular, las que, según la terminología que se usó después, había que calificar de «calles particulares». Pero cuando se aprobó el Plan, tales vías pasaban, automáticamente, a ser «calles oficiales». Como los propietarios, generalmente, no habían enajenado sus derechos dominicales ni por acto expreso, ni por prescripción—ya que la única prescripción aplicable sería la «longísimi témporis» del artículo 1.959 del Código civil (7)—estaban jurídicamente en situación de pedir la expropiación y abono de los terrenos, y el hecho se produjo. Los mismos que habían abierto las calles para convertir tierras rústicas en solares con

(6) MORENO TORRES: *Aspectos de la reconstrucción y problemas de los suburbios de Madrid*, en "El futuro Madrid", pág. 240.

(7) Creemos que si un terreno está destinado de hecho a calle, el tránsito de peatones o rodado durante un cierto tiempo puede fundamentar una prescripción a favor del Ayuntamiento, como representante de los vecinos, y ello aunque en los planes no figure la presunta vía. Sin embargo, no hay jurisprudencia sobre la materia.

fachada a vía pública, una vez aprobado el Plan, se dirigían al Ayuntamiento pidiendo su abono. Con ello se cerraba el círculo vicioso : ante el abandono de las calles por sus propietarios, en perjuicio de los adquirentes de las parcelas, el Ayuntamiento aprueba un Plan que le permitiera tomarlas a su cargo y hacer las obras convenientes ; pero en este momento las calles de propiedad particular pasaban a ser terrenos afectados por una obra pública, ocupados por la misma y permaneciendo el dominio en manos de particulares Como, según la legislación, nadie puede ser privado de su dominio sin el previo pago o depósito de su valor, los dueños exigían la expropiación y abono de las calles.

Para mayor escarnio, ocurría que los propietarios tan sólo habían instalado en las calles los servicios más rudimentarios—normalmente sólo el de explanación—y, una vez parcelados los terrenos y construídas las casas, ante las presiones del vecindario, era el Ayuntamiento el que había de pechar con los gastos de las urbanizaciones, porque no había forma alguna en qué fundar la obligación de los propietarios. Y este hecho se interpretaba como una ocupación de propiedad particular, y en él se fundamentaban las peticiones.

Ante situación tan delicada, el Ayuntamiento de Madrid resolvió la cuestión aplicando lo que pudiéramos llamar el sistema del «nudo gordiano». Se contempló desamparado por la legislación y en la imposibilidad moral y financiera de atender las peticiones de expropiación y abono de las calles del Extrarradio, pero vió también que había una fuerza jurídica—las obligaciones contraídas por los propietarios frente a los adquirentes de los solares—que debidamente canalizada haría entrar en razón a dichos propietarios. Efectivamente, éstos habían vendido los terrenos con fachada a calle y así se especificaba en las correspondientes escrituras : los adquirentes, pues, en caso de inexistencia de la calle, podían ejercitar la acción redhibitoria contra el vendedor. Por su parte, el Ayuntamiento podía muy bien demorar la «apertura» de las calles incluídas en el Plan de 1933 hasta que lo creyera conveniente y, mientras, los terrenos serían de propiedad particular con todas las consecuencias. Por ello, el criterio adoptado consistió en levantar los servicios instalados en aquellas calles del Extrarradio cuyos propietarios reclamaban su pago, obligándoles a va-

llarlos como si fueran solares. Inmediatamente, se produjeron las protestas de los adquirentes de los solares, pero no contra el Ayuntamiento ni ante el Ayuntamiento, que se inhibió del caso, sino contra los vendedores, por vía de saneamiento y ante la jurisdicción civil. De esta manera, se consiguió la cesión de gran número de calles del Extrarradio al Ayuntamiento y, lo que todavía fué más interesante, terminar con las peticiones de expropiación (8).

(8) Sobre el problema que nos ocupa, el Pleno de Letrados consistoriales del Ayuntamiento de Madrid emitió, con fecha 12 de diciembre de 1934, el siguiente dictamen:

“El Decreto de V. E., fecha, somete a informe del Pleno de este Servicio Contencioso cuál es la situación actual de las calles particulares abiertas en el Extrarradio, en relación a los preceptos de las Ordenanzas municipales hoy vigentes, en las que el Ayuntamiento haya establecido servicios de urbanización; los derechos de los propietarios sobre los terrenos en que tales calles se han abierto y que pretenden reivindicar por haberse establecido en ellas ciertos servicios, y por último, las resoluciones que deben adoptarse no sólo en el caso particular ofrecido en el expediente, sino en previsión de otros que puedan darse en lo sucesivo.

El hecho general es el siguiente: propietarios de extensiones de terreno hasta entonces dedicados a labor, o incultos, los parcelan movidos por el legítimo afán de lucro, señalando las porciones que necesariamente han de destinar a calle particular para hacer posible la futura urbanización de la zona en que actúan y más ventajosa la enajenación de las parcelas edificables. Los nuevos adquirentes construyen sus viviendas y, comenzado por ellos el uso de las proyectadas calles por virtud de expresa autorización—servidumbre de paso que suelen hacer constar en los respectivos títulos adquirentes y, si no de modo concreto, con expresión de la calle en que tienen su fachada principal—o simplemente por la necesidad real que la urbanización de sus predios les impone, acuden al Excmo. Ayuntamiento, el cual, en favor del vecindario y en el ejercicio de sus privativas facultades, realiza obras de pavimentación, higiene o salubridad indispensables, que los titulares de los terrenos consienten, algunas veces de modo expreso y las más tácitamente sin posterior reclamación, y sólo en algunos casos, como el actual, la producen, olvidando la génesis de cuanto ha sido causa de lo ocurrido en sus terrenos con su propio consentimiento, o pretendiendo olvidarlo al reclamar sus derechos dominicales sobre los terrenos que dedicaron a calles particulares o que, como tales, fueron y son utilizados, repetimos, con o sin servicios municipales, por los dueños de las parcelas y por el público en general, al transcurrir diaria y constantemente por ellos.

Sentado lo que antecede, se plantean las siguientes cuestiones: 1.ª ¿Son aplicables a estas calles particulares los preceptos de las Ordenanzas muni-

La solución puede ser objeto de serias críticas, pero no cabe duda de que resolvía la cuestión con un gran sentido práctico, ya que, al paralizar las peticiones de expropiación y abono, se abría la po-

cipales? 2.ª ¿Procede iniciar o seguir, en cada caso, los expedientes de expropiación para abonar a los propietarios de los terrenos de tales calles su valor en la forma que las leyes puedan establecer? 3.ª ¿Sería más acertado ordenar el levantamiento de los servicios establecidos o inutilizar los que no puedan ser levantados, dejando así tales terrenos en el ser que estaban antes de instalar aquéllos el Ayuntamiento?

Respecto al primer punto, el Pleno se pronuncia en sentido negativo. Las Ordenanzas municipales de 1892, si estuvieran vigentes en el punto referente a calles particulares, resolverían la cuestión planteada, pues en su artículo 815, al definir las, hace extensiva su aplicación al Interior, Ensanche y Extrarradio, mas al reformarlas en 17 de diciembre de 1917 (Apéndice 6.º) sólo aplica el régimen de calles particulares (art. 808) a las situadas en el Interior y zonas de Ensanche, dejando para legislación más detallada, cuando se produjera la aprobación del proyecto de urbanización del Extrarradio, lo referente a los derechos y deberes que impone el trazado de vías a las propiedades y fincas de esa zona (párrafo último del art. 835). No existe ley, por tanto, precepto legal, que obligue en el Extrarradio, como en el Interior y Ensanche, a dotar de elementos de urbanización a las calles que se abran con caracteres particulares y con cargo a quienes procedan a su apertura.

El segundo punto de los que el Pleno ha de examinar, ha de resolverse también en sentido negativo. El Ayuntamiento, al formar los planes de Ensanche y Extensión, estudia las conveniencias de la urbe, las vías principales y secundarias cuya apertura técnicamente es necesaria a los fines de circulación y regularización y establecimiento de manzanas edificables, y todo ello en miras a resolver con una amplia visión del momento actual y del futuro la material expansión de la ciudad, que exige reglar las necesidades ofrecidas y las que debe ser lógico prever. Entonces, y una vez aprobados estos planes en todos sus detalles, surge una serie de derechos y obligaciones para el Ayuntamiento, uno de los cuales consiste en expropiar los terrenos y edificaciones que sean necesarios hasta realizar íntegramente los planes de Extensión aprobados, mas sólo en relación a las calles y plazas que él proyecta.

¿Existe la misma obligación respecto a calles que los particulares han abierto, mirando a su exclusivo interés para dar mayor valor a sus terrenos y enjugando incluso la pérdida que para ellos supone la parte de terrenos dedicados a ellas, con el mayor valor dado a las parcelas vendidas? En forma alguna. Ninguna obligación legal existe para el Ayuntamiento que le imponga el expropiar terrenos de calles particulares que él no ha abierto ni proyectado y que, en muchos casos, ni aun se le ha solicitado su apertura.

sibilidad de que el mero transcurso del tiempo operase la usucapión de las calles del Extrarradio a favor del Municipio.

La cesión obligatoria de terrenos a los Municipios por causa de urbanización es materia muy delicada por las injusticias que puede

La negativa a expropiar los terrenos de tales calles particulares debe ser rotunda. Si algún derecho asiste a sus propietarios habrán o podrán invocarlo cerca de los dueños de las parcelas que a ellas dan fachada, si les asiste acción, y esto en la Jurisdicción competente, que en forma alguna es la administrativa.

Sentado cuanto antecede y al no existir precepto legal que determine en el Extrarradio el régimen de estas calles particulares y cuáles sean las obligaciones de los que las abren en relación a los servicios urbanos que deberían establecer en ellas, se hace necesario esperar a que se dicten las Ordenanzas complementarias del Plan de Extensión de Madrid ya aprobado, en las que habrá seguramente de preverse y resolver estos problemas en miras a regular situaciones tan anómalas como las creadas con la apertura irregular de tanta calle particular hoy en uso en el Extrarradio.

Mientras tanto, y en el caso de que se presenten reclamaciones como la formulada en este expediente, opina el Pleno del Servicio Contencioso de ben adoptarse los siguientes acuerdos:

1.º Que se requiera a D., y en casos análogos, a quienes planteen reclamaciones de esta índole, antes de adoptar ningún acuerdo, para que manifiesten si ratifican una vez más los términos de su petición de pago por el Ayuntamiento de los terrenos que reclaman, como de su propiedad, de las calles particulares.

2.º Si desistieran de sus peticiones, se hará constar tal renuncia en comparecencia en el mismo expediente, con expresión clara y rotunda de que aceptan la continuación permanente en las calles citadas de los servicios municipales en ellas establecidos, sin derecho a reclamar indemnización por ningún concepto.

3.º Si insistieran en sus pretensiones, procedería que el Excmo. Ayuntamiento acordara el levantamiento y desaparición de los servicios que puedan serlo, por estar en la superficie, o cortando o inutilizando los que estén en el subsuelo, con todas sus naturales consecuencias para quienes a ellos acometieran.

4.º Como estas supresiones de servicios por causas ajenas a la voluntad del Ayuntamiento pueden producir naturales perturbaciones a los usuarios de los servicios establecidos principalmente en el subsuelo, habrá de notificarse el acuerdo adoptado y los motivos de él a los dueños de las edificaciones y parcelas que tengan sus fachadas a las expresadas calles para que, conocedores de lo ocurrido, puedan ejercitar los derechos y acciones que puedan competirles en las jurisdicciones que fueran competentes, salvo en

producir entre los propietarios, y ello exige una cautelosa regulación. Pero la necesidad de la institución es evidente, y si hubiera existido cuando fué menester, las cuestiones surgidas en el extrarradio de Madrid hubieran tenido solución más airosa.

La Ley de Régimen del suelo ha pretendido llenar un vacío de que se resentía nuestra legislación urbanística, al establecer las cesiones obligatorias, aunque, como veremos, no haya acertado a dar la regulación adecuada. Hemos de hacer notar, sin embargo, que materia de tanta importancia, que hasta impone la revisión del concepto legal de la propiedad, no podía ser regulada más que por medio de ley, siendo inoperante cualquier otra norma de rango inferior (9).

la municipal, en la que no cabe hacer otra cosa que lo propuesto en estas conclusiones.

5.º Como al levantarse los servicios habrán de quedar los terrenos como solares, deberá ordenarse su inclusión en la matrícula de ellos, imponiéndoseles la obligación de vallarlos en toda su extensión, aunque la que fué calle quede cortada, vigilando atentamente la obligación de conservar tal vallado en perfecto estado."

(9) Por esta causa las Ordenanzas municipales de la Villa de Madrid, al regular las calles particulares, se han mantenido en la fase de la "cesión estimulada". Las Ordenanzas municipales de la Edificación en Madrid, aprobadas por Orden del Ministerio de la Gobernación de 29 de noviembre de 1950, definen en su artículo 244 las calles particulares como "las que uno o varios propietarios de terrenos intenten abrir a través de los mismos, sin sujeción a los trazados del Plan de ordenación de Madrid y por su iniciativa y a su costa". El artículo 248 determina que "los propietarios de estas calles quedan obligados a establecer y conservar por su cuenta los servicios viales de aceras, afirmado de las calzadas, alcantarillado, bocas de riego y sus cañerías, alumbrado público, etc., así como el cerramiento de las embocaduras". Y finalmente, el artículo 253 dice así: "Si una vez abierta una calle particular, y dotada de servicios públicos con autorización municipal, que se encuentren en buen estado de conservación, el propietario o propietarios de la misma cedieren gratuitamente estas calles al Ayuntamiento con las formalidades de escritura pública, cuyos gastos deberán abonarse por mitad, podrá la Corporación municipal encargarse de la conservación de los servicios públicos antes mencionados, establecidos siempre a costa del propietario por primera vez, como se ha dicho, si fuera aceptada, previos los oportunos informes".

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CESIONES OBLIGATORIAS

Vaya por delante la afirmación de que consideramos la cesión obligatoria, tal como se estructura en la Ley de Régimen del suelo, como una figura expropiatoria, y de esta calificación se desprenden importantes conclusiones, como luego veremos.

De momento, hemos de relacionar la institución que nos ocupa con las transferencias coactivas.

Cuando Villar Palasí (10) estudia la diferencia entre las transferencias coactivas y la expropiación forzosa, observa tres notas distintivas: 1.^a, que en las transferencias coactivas no se expropia un *corpus certum*, sino más bien una determinada cantidad de un *genus*; 2.^a, que el expropiado no es una persona determinada, sino un grupo indefinido de personas, y 3.^a, que el objeto sometido a la transferencia es únicamente los bienes muebles y mercancías.

Las cesiones obligatorias no siguen el comportamiento de las transferencias coactivas, porque se refieren a cuerpos ciertos —los terrenos viarios señalados en los planes—, afectan a personas determinadas —los propietarios de tales terrenos—, y su objeto es la propiedad inmobiliaria.

Sin embargo, para dar a las cesiones obligatorias la categoría de expropiaciones, será necesario que se acredite en ellas la existencia de los requisitos básicos de la expropiación: indemnización y daño.

En el artículo 32 del Fuero de los Españoles, la expropiación no queda legitimada sino cuando se dan los siguientes elementos: causa de utilidad pública o interés social, previa indemnización y actuación conforme a las leyes.

Los requisitos primero y tercero son exigibles también en las cesiones obligatorias, porque no se pueden imponer sin que se acredite la utilidad pública mediante el correspondiente plan de urbanismo y porque se habrá de actuar según el procedimiento que marca la propia Ley del suelo.

(10) VILLAR PALASÍ: *Justo precio y transferencias coactivas*, en "Revista de Administración Pública", núm. 18.

Su artículo 114 dice que «los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes».

El legislador, pues, parte de una igualdad formal y apriorística entre los beneficios que experimentan las fincas por causa de las urbanizaciones y el valor de los terrenos viarios, más el costo de las obras. Y así, se puede afirmar que no es que las cesiones obligatorias carezcan de indemnización, sino que la indemnización va implícita en el mejoramiento de las condiciones de las fincas, después de segregadas las porciones necesarias para vía pública.

Y si en tales cesiones concurre también el elemento de la indemnización, ya tenemos el primer requisito que permite aplicarles la técnica de la expropiación forzosa, por venir a ser una especie dentro de dicha institución general, no siendo obstáculo a este tratamiento la circunstancia de que el aludido artículo 32 del Fuero de los Españoles exija que la indemnización sea previa a la expropiación, porque, sin retorcer los argumentos, también cabe estimar que en las cesiones obligatorias la indemnización es previa a la ocupación, ya que el beneficio se produce con la mera aprobación del plan, sin necesidad de su ejecución, sobre todo tratándose de solares.

Ahora bien, la cesión obligatoria de terrenos por causa de urbanización puede estimarse como una limitación normal del dominio o como un daño especial, supuesto de la indemnización en la forma dicha (11). En el primer caso, no habría excepción alguna a la obligatoriedad de las cesiones, puesto que supondrían el normal uso de la propiedad, pero como las excepciones existen, hay que convenir que en dichas cesiones se da el daño especial, base de su tratamiento como expropiaciones.

Las excepciones a que hacemos referencia vienen consignadas en el artículo 114 de la Ley de Régimen del suelo. Se dice en el precep-

(11) Vid. GARRIDO FALLA: *La teoría de la indemnización en Derecho público*, en "Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín". Madrid, 1952.

to que los propietarios de fincas afectadas por la urbanización deberán subvenir a la misma mediante la cesión de terrenos y costeamiento de las obras, en justa compensación a los beneficios que la urbanización habrá de reportarles. Es claro que cuando el propietario afectado demuestre que la urbanización no le reporta beneficios, quedará exonerado de ceder terrenos y de contribuir al sostenimiento de las obras, o se disminuirán sus obligaciones en la parte correspondiente —de otra forma, se produciría una confiscación, repudiada por el artículo 32 del Fuero de los Españoles—. Pero sí cabe afirmar que la existencia de los beneficios es una presunción *iuris tantum*, puesto que toda disminución de las referidas obligaciones requiere un acto expreso (art. 114-2).

Es curioso observar que la Ley de Régimen del suelo admite tales disminuciones sólo por razones de índole objetiva, pero no subjetiva, es decir, sólo cuando el propietario no obtenga ventaja de las urbanizaciones, pero sin establecer privilegios fundados en la personalidad del propietario. La Ley de Régimen local, al regular las contribuciones especiales, sigue un criterio opuesto, y ello plantea la siguiente cuestión: cuando para ejecutar un plan de urbanismo, el Ayuntamiento u órgano gestor elige el sistema de cesión de terrenos viales, con imposición de contribuciones especiales, ¿serán admisibles las exenciones que marca el artículo 468 de la Ley de Régimen-local? Creemos que no, porque el artículo 114 de la Ley de Régimen del suelo fija taxativamente los casos en que los propietarios pueden liberarse total o parcialmente de sus obligaciones de contribuir a la labor urbanizadora, no figurando en ellos las exenciones previstas en el artículo 468 de la Ley de Régimen local, aparte de que, si en el sistema de cooperación las entidades públicas vienen obligadas también a sufragar los gastos de urbanización (art. 117-3), no hay razón de que se les exima cuando sea otro el sistema de actuación elegido.

4. LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Se prevén en la Ley de Régimen del suelo cuatro sistemas para la ejecución de los planes de urbanismo. Su elección corresponde al órgano gestor, según las circunstancias del caso.

a) *Sistema de cooperación.*—Mediante este sistema, los propietarios conservan sus solares, pero han de ceder gratuitamente las superficies viales y las destinadas a espacios libres y contribuir económicamente a las obras. Sin embargo, las cesiones no son realmente obligatorias, más bien se puede hablar de «cesiones estimuladas», porque el propietario puede negarse a ellas, aunque tal negativa produzca la expropiación de la totalidad de su terreno. Un precedente de esto lo tenemos en el artículo 5.º de la Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892.

Con todo, hemos de distinguir dos casos, según que acepten la cesión y contribución económica a las obras los propietarios que representen más del 60 por 100 de la superficie o valor de los terrenos, o que los aceptantes representen proporción inferior. En el primer caso, los aceptantes, hayan constituido o no asociación administrativa, asumirán los derechos y obligaciones propios del sistema de cooperación, y los no aceptantes parece que se registrarán por el sistema de expropiación total, aunque la Ley no especifique este extremo. En el segundo caso, se realizará la urbanización por el sistema de expropiación, aunque, excepcionalmente, a los propietarios que acepten el régimen de cooperación se les podrá eximir de la expropiación.

b) *Sistema de expropiación.*—Vimos cómo el régimen de expropiación de zonas de influencia fué adquiriendo mayor amplitud a medida que se dictaban nuevas leyes, y parece que la trayectoria culmina en la de Régimen del suelo. El sistema de expropiación, aparte de su autonomía para la ejecución de planes de urbanismo, sirve para resolver los casos residuales de los sistemas de cooperación y de compensación, y su trascendencia se ve en las siguientes notas :

1.ª No precisa la aprobación previa del plan parcial, sino que basta la existencia del Plan general de Ordenación urbana.

2.ª Permite la expropiación de polígonos completos.

3.ª Los entes expropiantes podrán ser las Corporaciones públicas y las personas privadas a quienes autorice la Comisión Central de Urbanismo, pero en todo caso será a cargo del beneficiario de la expropiación la cesión de los terrenos viales y de los dedicados a parques y jardines y la ejecución de todas las obras de urbanización.

c) *Sistema de compensación.*—Este sistema supone que los propietarios de los terrenos afectados por la urbanización los incorpo-

ran a la gestión común, mediante la creación de un organismo con personalidad propia y plena capacidad jurídica, llamado Junta de Compensación. Esta confeccionará el proyecto de compensación, donde se fijará el modo de actuar y la cesión de los terrenos viales al Ayuntamiento, cuyo proyecto será aprobado por los mismos trámites que los planes de ordenación urbana.

La iniciativa del sistema de compensación puede corresponder a los propietarios o a los órganos urbanísticos. Para lo primero, habrán de representar, cuando menos, el 50 por 100 del valor de la propiedad afectada, debiendo la Junta expropiar los terrenos no incorporados a la asociación de propietarios, los cuales podrán pedir a los órganos urbanísticos la constitución de una Sociedad mixta. Si la iniciativa correspondiera a los órganos urbanísticos, caben tres soluciones: constitución de la Junta de Compensación que expropiará los terrenos no incorporados; constitución de la propia Junta pero expropiando el Ayuntamiento los terrenos no incorporados, y constitución, entre Ayuntamiento y propietarios, de una asociación mixta sobre las bases propuestas por el primero, que, de no ser aceptadas, darán lugar a la expropiación de terrenos de los propietarios disconformes o al desistimiento del sistema.

Ni que decir tiene que, con criterios tan expeditivos, el incumplimiento de las obligaciones de los propietarios se sanciona con la expropiación por parte de la Junta, mediante pago del 75 por 100 del valor inicial, y que el incumplimiento por parte de la Junta de las condiciones aprobadas, faculta al Ayuntamiento para expropiar la totalidad de los terrenos.

d) *Sistema de cesión de terrenos viales.*—Los tres sistemas de actuación anteriormente examinados son aplicables a aquellos sectores que no estén parcialmente urbanizados ni edificados. Por eso, en el fondo de tales sistemas se vislumbra la institución expropiatoria dispuesta a entrar en acción tan pronto como fallen los supuestos de hecho previstos por el legislador. En los sistemas de cooperación y compensación se da un amplio margen a las cesiones, pero no pasan de ser facultativas, si bien se las estimula con la amenaza de entrar en juego la expropiación, en el caso de que los propietarios no hagan las aportaciones que la Ley prevé.

Pero cuando se trata de terrenos parcialmente urbanizados y edi-

ficados, la expropiación de sectores completos no puede actuar, primero, por razones económicas, y, segundo, por un loable respeto a los derechos de los arrendatarios y ocupantes de fincas. El legislador, entonces, al utilizar la cesión, como medio de adquirir terrenos urbanizables, le tiene que dar el carácter de obligatoria, porque no la puede estimular con la amenaza de acudir al régimen de expropiación total.

Nuestro Estatuto municipal resolvía las urbanizaciones de sectores parcialmente urbanizados mediante la imposición de contribuciones especiales, en las cuales se incluía, tanto el valor de los trabajos periciales y el interés del capital invertido, como el valor del suelo que las obras o instalaciones hubiesen de ocupar permanentemente (artículo 334), precepto éste que ha pasado a la Ley de Régimen local (art. 454). Pues bien, la Ley de Régimen del suelo, seguramente con el fin de simplificar las cosas evitando la previa expropiación, distingue en las aportaciones de los propietarios a la obra urbanizadora entre la cesión de los terrenos y el costeamiento de las obras mediante la imposición de contribuciones especiales. Lo que ocurre es que cuando el legislador introduce en nuestro Derecho urbanístico la cesión obligatoria, se muestra vacilante e impreciso. La institución está en abierta pugna con nuestro Derecho tradicional y ello obliga, cuando menos, a fijar los puntos básicos que sirvieran de partida a la doctrina. En su lugar, cuando la Ley de Régimen del suelo se refiere a las cesiones obligatorias, ni siquiera determina el problema fundamental, cual es la forma de sustituir la voluntad del particular para dar efectividad a la transferencia.

5. EL PROCEDIMIENTO EN LAS CESIONES.

Para concluir este trabajo, vamos a exponer los trámites a seguir para formalizar las cesiones de terrenos, haciendo referencia, de paso, a algunas cuestiones que pueden originarse.

Las cesiones de terrenos que provengan de la actuación urbanística con arreglo a los sistemas de cooperación, de compensación y de expropiación, no plantean problema alguno, porque tienen carácter convencional. El problema radica en la formalización de las cesiones

obligatorias de terrenos propias del «sistema de cesión de terrenos viales». Dos soluciones pueden adoptarse :

1.^a Entender que la aprobación del plan y el acuerdo municipal de elección del sistema de actuación operan *ex lege* la transmisión del dominio, en cuyo caso el Ayuntamiento podría inscribir los terrenos en el Registro de la Propiedad, al amparo del artículo 206 de la Ley Hipotecaria y de los artículos 303 y siguientes de su Reglamento.

2.^a Entender que la cesión obligatoria requiere un acto expreso de ocupación, en cuyo caso habría que levantar un acta similar a la prevista en el artículo 154 de la Ley de Régimen local.

Mas, antes de formalizar las cesiones obligatorias, será preciso distribuir los terrenos viales en la adecuada proporción entre los propietarios, mediante la oportuna reparcelación (art. 77). Pero esto no siempre será posible. Piénsese, por ejemplo, en los casos —tan frecuentes, como vimos al referirnos a las calles del extrarradio de Madrid— en que el primitivo propietario haya parcelado, reservándose tan sólo los terrenos de calle. La reparcelación previa a la cesión es imposible, no sólo porque ello perjudicaría a los adquirentes de los solares, sino porque debe existir una equivalencia entre las circunstancias urbanísticas de las antiguas parcelas y las de las nuevas (art. 81-3).

Los terrenos cedidos habrán de serlo en concepto de libres de cargas (art. 114-1) y, si las tuvieran, parece que, al amparo del artículo 82, se efectuará la liberación al realizarse la reparcelación previa.

En los casos en que existan arrendamientos en las fincas afectadas por el plan, los propietarios podrán resarcirse del pago de contribuciones especiales, con las limitaciones que impone el artículo 108 de la vigente Ley de Arrendamientos urbanos, pero no tendrán la misma facultad respecto de la cesión obligatoria de terrenos.

CARMELO MARÍN TEJERIZO

Jefe de Negociado
de Expropiaciones del Ayuntamiento
de Madrid.