

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1258.

AÑO XXVI

ENERO-FEBRERO

NUM. 151

## I. SECCION DOCTRINAL

### La recuperación de facultades dominicales en el artículo 56 de la Ley del Suelo

por

EDUARDO ROCA Y ROCA

Profesor Adjunto de Derecho administrativo de la Universidad de Granada.

SUMARIO: I. *Consideración previa.*—II. *El derecho de propiedad en la Ley del Suelo.*—III. *Problemática del artículo 56 de la Ley del Suelo.*—IV. *Retroactividad del artículo 56 respecto a Planes de ordenación anteriores a la Ley del Suelo.*—V. *La vigencia indefinida de los Planes de ordenación y su compatibilidad con el plazo que señala el artículo 56.*—VI. *La cesión gratuita y obligatoria de terrenos en la Ley del Suelo.*—VII. *Terrenos afectados por la cesión gratuita.*—VIII. *Efectos de la cesión gratuita y obligatoria de terrenos: la reparcelación.*—IX. *Antecedentes del artículo 56.*—X. *Derecho comparado.*—XI. *Conclusión.*

#### I. CONSIDERACION PREVIA

Es preciso hacer una referencia previa a las dificultades que encierra la Ley del Suelo por su marcado carácter técnico (según ha puesto de relieve la doctrina), al incidir sobre estructuras económicas y jurídicas que no estaban preparadas para recibir el tremendo impacto de un auténtico Código de Urbanismo, como es la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que puede cali-

ficarse de revolucionaria en su triple dimensión jurídica, económica y social (1).

Estas dificultades del nuevo ordenamiento produjeron una reacción de inhibición (e incluso de inconsciente, en algunos casos premeditado, desconocimiento) en las estructuras sociales a que iba dirigido, dando lugar al hecho insólito en nuestro mundo jurídico de que el propio Ministerio de la Vivienda tuviera que recordar en su Circular de 19 de febrero de 1958, que la Ley del Suelo estaba en vigor «y sus preceptos, por tanto, son de obligatoria aplicación». No obstante—en el momento actual y a los diez años de la promulgación de la Ley—, aún no se ha superado tal pasividad de juristas y propietarios que se aferran al concepto romanista de propiedad planteando la radical disyuntiva de propiedad plena o expropiación plena, con olvido de las profundas alteraciones que introduce la legislación urbanística, entre las que destaca de forma especial—por lo que ahora nos atañe—el instituto de la cesión gratuita de terrenos destinados por el Plan de ordenación a espacios libres, viales, parques y jardines, y cuya cesión sólo y exclusivamente confiere al particular afectado el derecho a solicitar la reparcelación urbanística con los requisitos y obligaciones que impone la Ley del Suelo (artículos 81 al 85).

Si bien es comprensible que el particular, e incluso los propios profesionales del Derecho, acudan a la vía rápida y fácil de la expropiación forzosa, esta actitud no es justificable por elemental respeto a la Ley del Suelo, sin que sea necesario que se nos recuerde de nuevo la vigencia de la misma.

Igual pasividad podemos apreciar en el período indicado en la propia Administración local, pese a los esfuerzos realizados por el Ministerio de la Vivienda, pues las dificultades técnicas del

---

(1) GARCÍA-TREVIJANO, en *Anuario de Derecho Civil*, 1957, y GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Ley del Suelo y el futuro del Urbanismo», en *Problemas actuales de Régimen local*, págs. 99 y 106, Sevilla, 1958, ya pusieron de relieve que es una Ley difícil, de penosa comprensión, con olvido de que la simplicidad es la mejor amiga de las leyes o, como decía el Fuero Juzgo, «el fazedor de las leyes debe hablar poco e bien..., llano e abierto».

En sentido similar, *vid.*: DE LOS MOZOS, *Revista de Administración Pública*, 1961, pág. 290; ROMAY BECCARÍA, «Expropiación forzosa y política del suelo», *Revista de Administración Pública*, núm. 38; C. QUINTANA, «Control jurisdiccional en la Ley del Suelo», en *Coloquios sobre problemas de la Ley del Suelo*. Pub. del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1965, pág. 37.

cuerpo legal han producido en este sector de la Administración similar efecto inhibitorio, aunque tal situación no sea justificable en forma alguna, y ello sin olvidar la especial y superior fiscalización, así como la teoría de sanciones y responsabilidades que se contienen en los títulos II y III de la Ley en caso de infracciones urbanísticas de carácter positivo o, incluso, de omisiones que igualmente suponen infracción de las normas urbanísticas.

Igualmente la aridez de los problemas urbanísticos ha incidido en el propio campo doctrinal, siendo relativamente escasa la bibliografía producida en los últimos diez años en nuestra Patria respecto a temas concretos de la Ley del Suelo y que supongan una aportación constructiva para resolver los múltiples y trascendentales problemas que en ella se plantean (2), constituyendo el artículo 56 de la Ley una de las cuestiones de mayor interés, pues una interpretación lata del precepto puede originar un grave impacto de carácter negativo en el Urbanismo español, sin que podamos ser tachados de exageración si afirmamos que tal hecho puede dar lugar a que la anarquía sustituya al orden y el caos al Plan de ordenación.

No deseamos que nuestra postura sea estimada en forma equívoca, pues respetamos sinceramente criterios interpretativos más autorizados (como son los mantenidos por las sentencias del Tribunal Supremo de 11 y 18 de abril y 1 de junio de 1964, así como las dictadas por Salas de lo Contencioso-administrativo de Audiencias territoriales) (3); simplemente deseamos realizar una modesta aportación que intente esclarecer el sentido y alcance que haya de atribuirse al artículo 56 de la Ley del Suelo y evitar los graves problemas de carácter urbanístico que han comenza-

---

(2) MARTÍN BLANCO, en *Legislación urbanística y Derecho privado*, se refiere a esta escasez de material bibliográfico, al hacer un rápido recuento de las publicaciones producidas en los diez años de vigencia de la Ley, y cuyo número es sensiblemente reducido si se compara con otras ramas del Derecho español, incluso dentro del mismo Derecho municipal. (Vid. «Legislación urbanística y Derecho privado», en *Estudios de Derecho público y privado*, Valladolid, 1966, tomo I, págs. 605 y sigs.).

(3) Pueden verse las sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Granada en 16 de abril y 24 de mayo de 1963, 18 de enero y 3 de marzo de 1964 y los autos de 8 de octubre y 9 de diciembre de 1965 y sentencia de 26 de febrero de 1966.

do a plantearse ya, y cuyo alcance y consecuencias no son previsibles en los momentos actuales.

En primer lugar no podemos olvidar la transformación que ha sufrido el tradicional concepto de propiedad en su dimensión urbanística, pues como ha dicho BIDAGOR LASARTE, la Ley del Suelo contiene profundas modificaciones en el Derecho civil en cuanto al Reglamento de la Propiedad, así como en el Derecho administrativo respecto a la competencia y atribuciones del Estado y de las Corporaciones locales en materia de Urbanismo, concluyendo que «esta Ley, en el momento de su promulgación fue, seguramente, el Código urbanístico más actual y completo de los existentes en las diferentes Naciones europeas y constituye una base seria para progresar en la evolución del Urbanismo» (4).

## II. EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA LEY DEL SUELO

La realidad vital presiona sobre el Derecho produciendo su evolución, habiéndose destacado frecuentemente en el Derecho civil en un doble aspecto: surgiendo nuevas disciplinas o bien afectando a instituciones de esta rama que cobran nuevo sentido «hasta el punto de que en determinados casos ciertas instituciones son difícilmente reconocibles en su nuevo contenido» (5), teniendo en cuenta la función social que las mismas deben cumplir.

En el concepto tradicional del derecho de propiedad es donde se puede apreciar con mayor claridad este impacto, pues frente a su carácter individualista se ha ido matizando el concepto por la finalidad social que, de manera específica, se manifiesta en nuestro Derecho positivo a través de la Ley del Suelo para dar lugar al nacimiento de la «propiedad urbana» o «propiedad urbanísti-

---

(4) BIDAGOR LASARTE, P., *Proceso evolutivo y situación actual del Urbanismo en España*, Doc. núm. 44/64 (399), serie V, núm. 8/64 (49), Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

(5) MORENO QUESADA, B., *Sentido social en la transformación de las instituciones civiles*, Publicaciones de la Escuela Social de Granada, 1958, páginas 6 y sigs. SOLER Y PÉREZ, F., *Función social de la propiedad del suelo*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Discurso. Madrid, 1919.

ca», que surge como categoría jurídica perfectamente diferenciada y distante del tradicional concepto de propiedad (6). No obstante ha de transcurrir cierto tiempo hasta que tales instituciones penetren en la realidad social y sean plenamente aceptadas incluso por los juristas cuyo espíritu conservador «les lleva a mantener las instituciones existentes» (7) frente a las innovaciones.

Este sentido conservador se aprecia en la realidad jurídica española al enfrentarse con la nueva institución de la propiedad urbana, pues se tiende a darle igual tratamiento que el impartido hasta ahora al concepto tradicional, olvidando el fenómeno de publicación que se ha producido respecto al mismo, pues, como indica GARCÍA DE ENTERRÍA (8), puede reconducirse todo el sistema de la Ley del Suelo al principio esencial de la calificación del Urbanismo como una función pública, pues el Urbanismo—dice SERRANO GUIRADO—(9), que se estimó en principio como simple política correctora y ordenadora de la ciudad, se ha transformado en razón de sus fines «en una política y una técnica de con-

---

(6) Pese a tal concepción individualista, nuestro Código civil tiene una cierta elasticidad en su artículo 348, al concebir a la propiedad como el «derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes», de cuya forma deja abierta la posibilidad de transformar el concepto por «vía legal». En este sentido puede decirse que no existe hostilidad contra la propiedad, «ni ha tenido ésta que transformarse para subsistir; realmente lo que se ha transformado es la realidad social, en cuyo ámbito se desenvuelve la propiedad» (Lucas FERNÁNDEZ, *Aspectos civiles de la Ley del Suelo*, Cartagena, 1963, pág. 39). LÓPEZ RODÓ (*La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*, Madrid, 1963, páginas 63 y sigs.), pone de relieve que las transformaciones administrativas no han ido al compás de los cambios sociales, imponiéndosele la adaptación de nuestra Administración a la presente realidad social y económica.

(7) MORENO QUESADA, *ob. cit.*, pág. 13. A continuación examina las causas que han influido en estas transformaciones: factores económicos especialmente matizados por efecto de los perfeccionamientos de índole científica y técnica; factores políticos y sociales, superándose los principios individualistas y liberales que son sustituidos por la idea de «bien común», y factores religiosos y morales, con el respeto a la persona, igualdad y protección a los débiles. El instrumento por medio del cual se produce la transformación de las instituciones es la intervención del Estado para que las mismas sirvan al interés general.

(8) *Ob. cit.*, págs. 111, 112 y 126.

(9) SERRANO GUIRADO, E., *Planificación territorial, política del suelo y Administración local*, Pub. de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1963, págs. 18 y 19.

formación social general, con extensión de su acción al campo y con la función cardinal de planificación de las estructuras demográficas, sociales y económicas de las diversas unidades territoriales».

Por estas razones, hemos indicado antes, ha nacido en nuestro Derecho la «propiedad urbana» como categoría jurídica perfectamente diferenciada del tradicional concepto de propiedad. Esta tensión entre propiedad y función social se aprecia en el Derecho comparado con más intensidad cada día, hasta el punto de que el Proyecto de Ley urbanística italiana ha sido calificado como «auténtica nacionalización del suelo» (10).

La Ley del Suelo, en su artículo 45-1, dispone que tanto sus

---

(10) *En torno a la nueva Ley urbanística (discusiones y opiniones sobre el Proyecto Suelo)*, Documento núm. 70/64 (425), serie II, núm. 19/64 (109), Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1964.

El «Comité de la Vivienda, de la Construcción y de la Planificación de la Comisión Económica para Europa de la O. N. U.» redactó, en noviembre de 1963, un informe sobre «La distribución del terreno y el control de los precios de los solares para viviendas en Francia» (Documento núm. 86/64 (441), serie II, núm. 23/64 (113), Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda), en el que destaca el concepto de «propiedad inmobiliaria» y su evolución para adaptarse a la actual realidad social.

La propiedad se consagra en la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, que proclama la adhesión a los Derechos del Hombre definidos en la Declaración de 26 de agosto de 1789, cuyo artículo 17 decía que «al ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser injustamente privado de él, a menos que la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exigiere y con la condición de una justa y previa indemnización». El Decreto 6 de Pluvioso del año XII (29 de enero de 1804) confirmó el principio en el Código civil, cuyo artículo 544 definió a la propiedad como el «derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta posible, siempre que con ellas no se haga un uso prohibido por las leyes y los reglamentos». Así, pues, el derecho de propiedad se configura como el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida de una manera absoluta y perpetua a la voluntad y a la actuación de una persona. Si bien estos tres caracteres han sido matizados por restricciones establecidas en interés privado y otras derivadas del interés general de mayor importancia y trascendencia, realizándose en Francia el control de los terrenos por primera vez por la Ley urbanística de 15 de junio de 1943, integrada en el Código de Urbanismo y de la Vivienda por Decreto de 26 de julio de 1954, disposiciones que reglamentan y controlan la propiedad inmobiliaria con un sentido social que había parecido a los redactores del Código civil totalmente incompatible con su regulación de la propiedad.

Sobre el proceso de socialización y la propiedad urbana como nuevo derecho de propiedad, *vid.* GONZÁLEZ-BERENGUER, *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, Madrid, 1964, págs. 13 y sigs.

preceptos como los Planes obligan a la Administración y a los particulares, añadiendo el artículo 61 que «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los Planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios».

Es decir, se produce una declaración genérica que recuerda a las formuladas en las Constituciones, y puede afirmarse que dicha norma define la propiedad urbana superando los estrictos moldes del concepto romanístico de dominio como derecho subjetivo intangible y casi sagrado para concebirse en su proyección social, teniendo en cuenta que la propiedad supone un conjunto de derechos, pero también un complejo de deberes. La Ley de 17 de mayo de 1958, que promulgó los Principios del Movimiento Nacional, declaraba en su principio X que «se reconoce la propiedad privada, en todas sus formas como derecho condicionado a su función social»; la exposición de motivos de la Ley del Suelo declaraba que «al régimen jurídico del suelo, encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística y se impone, sin embargo, efectuarlo precisamente porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad». En este sentido, el artículo 3-2, a), de la Ley del Suelo dispone que la competencia urbanística procurará «que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad», insistiendo el artículo en la función social y económica del Plan Nacional de Urbanismo para el mayor bienestar de la población.

Son múltiples los deberes y limitaciones de la propiedad que se contienen en la Ley del Suelo y carece de trascendencia práctica su respectiva delimitación a los efectos de dicho cuerpo legal (11).

---

(11) Para CARRO MARTÍNEZ los deberes se caracterizan por su sentido afirmativo de hacer y «constituye su finalidad una petición de colaboración a los propietarios en el cumplimiento de la función social que la propiedad

Las principales limitaciones a que se refiere la Ley del Suelo son las siguientes: *a*) Obligatoriedad de observancia de los Planes, no pudiendo los predios apartarse del destino previsto en dichos Planes (artículo 47). *b*) No poder edificarse el suelo urbano hasta que no tenga la calificación jurídica de solar por contar con los servicios mínimos (artículos 63 y 67-1). *c*) Necesidad de previa licencia para la realización de determinados actos (artículo 165). *d*) Prohibición de parcelar sin previo Plan parcial o con extensión inferior a la parcela mínima (artículos 76 y 79). *e*) Enajenación de fincas fuera de ordenación (artículo 50). *f*) Establecimiento de la cédula urbanística (artículo 51). *g*) Utilizar el suelo rústico de manera que no se transforme su destino agrícola o forestal según el Plan (artículo 69-1). *h*) Protección a huertas, cultivos y espacios forestales y mejoramiento de elementos vegetales, jardines o arbolado (artículos 17 y 18). *i*) No poder efectuarse fraccionamientos en la propiedad rústica que rompan la unidad mínima de cultivo señalada en los Planes generales (artículo 69-1). *j*) Extinción de arrendamientos rústicos en los casos señalados por el artículo 47-3 (12).

Entre los deberes pueden señalarse: *a*) Deber de cesión de terrenos viales y para parques y jardines, costeando la urbanización en la forma prevista por la Ley (artículos 67, 114 y concordantes). *b*) Edificar los solares «bajo la carga de expropiación» en los planos señalados por el artículo 142. *c*) Mantener terrenos, edificaciones y carteles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos (artículo 168). *d*) Ejecutar obras de conservación y reforma en fachadas y espacios visibles aunque no estén incluidos en el Plan.

---

debe cumplir» («Los principios de la nueva Ley del Suelo», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 88, julio-agosto 1956, pág. 513).

CASTÁN dice que las limitaciones señalan los contornos normales del dominio y constituyen precisamente el derecho común de la propiedad (*Derecho civil español y foral*, título II, 9.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1957, 149).

(12) FERNÁNDEZ BOADO y LORNA SERRANO («Aspectos agrarios de la Ley del Suelo», en *Coloquios sobre problemas de la Ley del Suelo*, Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1965, páginas 70 y siguientes) hacen un interesante estudio de las limitaciones urbanísticas que afectan al suelo rústico y a las que hacemos referencia en el texto, haciendo mención a las limitaciones de construcción en suelo rústico (artículo 69-1) y protección de las vías de comunicación (art. 16).



Ahora bien, sin necesidad de discriminar el alcance y contenido de las limitaciones y deberes que la Ley del Suelo impone sobre la propiedad urbana, podemos decir que tales restricciones y obligaciones definen el concepto de propiedad urbana en su sentido social, y como indica Lucas FERNÁNDEZ, estas limitaciones no existían en nuestro Derecho cuantitativamente, pero se encontraban recogidas cualitativamente en la definición de propiedad del artículo 348 del Código civil, que por otro lado no constituyen radical novedad en nuestro Derecho, en el cual se pueden encontrar diversos precedentes (13).

Siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA podemos concluir que «la incidencia del Derecho urbanístico sobre la propiedad fundiaria no puede ya explicarse en los términos tradicionales de las limitaciones de la propiedad, no se trata de restricciones o limitaciones de la propiedad, sino de delimitación de la propiedad en su contenido normal; no de una limitación o ablación de algo positivo y plenario, sino de un límite de extensión, de un confín» (14).

En el sentido expuesto es terminante el artículo 70 de la Ley del Suelo al decir que: «La ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciado en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística».

### III. PROBLEMÁTICA DEL ARTÍCULO 56 DE LA LEY DEL SUELO

El artículo 56 establece:

\* «1. La expropiación e imposición de servidumbres sobre terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares habrán de llevarse a efecto dentro del plazo máximo de diez años, a contar de la fecha de entrada en vigor del Plan que las motivare.

2. Si no se hubiese procedido a la expropiación o imposición

---

(13) *Ob. cit.*, págs. 39 y 40.

(14) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas...*, cit., págs. 129 y 130.

de servidumbre en el plazo indicado, el propietario podrá requerir a la Administración para que lo efectúe en el de los tres meses siguientes, y, si no la llevare a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales».

Este precepto encierra una interesante problemática en la que debemos examinar los siguientes aspectos (15):

a) Retroactividad del artículo 56 respecto a los Planes anteriores a la Ley del Suelo.

b) La vigencia indefinida de los Planes de ordenación y su compatibilidad con el plazo señalado por el precepto.

c) *La cesión gratuita de terrenos* en la Ley del Suelo.

d) Terrenos a que afecta el precepto.

#### IV. RETROACTIVIDAD DEL ARTICULO 56 RESPECTO A PLANES DE ORDENACION ANTERIORES A LA LEY DEL SUELO

Como indica MARTÍN BLANCO (16), hemos de predicar la no aplicación retroactiva del artículo 56, aun a sabiendas de que el propio Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de abril de 1964 ha declarado tal aplicación retroactiva, pero este principio no es categórico en el artículo 56, máxime si realizamos una interpretación sistemática del mismo, sin olvidar la afirmación del profesor GARCÍA-TREVIJANO de que la norma, al igual que los actos individuales, debe ser interpretada no aisladamente, sino en relación con el conjunto normativo que en un momento determinado integra un ordenamiento jurídico, porque este conjunto de nor-

(15) Como antes se indicó, ha sido estudiado por el Tribunal Supremo este artículo en varias sentencias. Sentencia de 11 de abril de 1964 (Sala Cuarta). Sentencia de 18 de abril de 1964 (Sala Cuarta). Sentencia de 1 de junio de 1964 (Sala Quinta).

(16) MARTÍN BLANCO, «El artículo 56 de la Ley del Suelo y la recuperación por los propietarios de terrenos del ejercicio de las facultades dominicales», *Revista de Derecho Privado*, septiembre 1965, págs. 797-805.

Sobre este punto pueden consultarse también a GONZÁLEZ-BERENGUER, *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, cit., págs. 67 y sigs., y CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *El derecho y la obligación de edificar*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1965, págs. 41 a 49, en que se hace un detenido comentario de este precepto en el párrafo «Recuperación del libre ejercicio de las facultades dominicales».

mas y principios sistemáticos es el que ha de decirnos en definitiva cuál es la voluntad objetiva de la norma que se interpreta, y de esta forma se podrá reconocer o indagar su verdadero sentido, sin olvidar por su capital trascendencia el principio del equilibrio entre el interés público y privado y la primacía, entre ambos, del interés público (17).

A nuestro juicio y siguiendo las opiniones doctrinales citadas (fundamentalmente MARTÍN BLANCO y CARCELLER) el plazo de los diez años a que se refiere el artículo 56 ha de computarse a partir de la vigencia de la Ley del Suelo, pues sólo a partir de ella han podido aprobarse los Planes de acuerdo con sus previsiones. En este aspecto, dice MARTÍN BLANCO, la Ley no tiene una función meramente interpretativa ni regula aspectos procedimentales, sino que introduce *ex novo* una concepción a efectos del planeamiento urbanístico que se señala *ad futurum* como obligación legal (artículos 29 y 30 de la Ley), que debe ser cumplida en lo sucesivo, y añade que «la Ley regula en algunas de sus disposiciones transitorias aquellos aspectos en que ella misma declara su mandato retroactivo y aplicación a situaciones anteriores a su vigencia. Así, las disposiciones 5.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup> y 9.<sup>a</sup> contemplan concreta y expresamente problemas intertemporales de aplicación legislativa; pero en ninguna de ellas se hace mención de la aplicación del título I de la Ley, y concretamente del artículo 56 a situaciones anteriores. Induce todo ello a pensar que, por aplicación de la doctrina del artículo 3.º del Código civil, cuanto por las especificaciones y distinciones de las disposiciones transitorias de aquélla en la materia que se comenta, la Ley del Suelo no tiene efectos retroactivos y el artículo 56 es de aplicación solamente a los Planes de ordenación que se aprueben después de la entrada en vigor de aquélla» (18).

El supuesto de la irretroactividad respecto a la Ley del Suelo ha sido recogido de forma expresa por nuestro más Alto Tribunal en su sentencia de 16 de enero de 1963, al decir que es prin-

---

(17) GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1964, tomo, I, pág. 315.

(18) MARTÍN BLANCO, J., «El artículo 56...», en *Revista de Derecho Privado*, cit., pág. 800.

cipio fundamental que las disposiciones legales no ordenen más que para el porvenir ni rijan más actos que aquellos que se producen con posterioridad a su promulgación, excepto si la norma ordenare expresamente la retroactividad, cual ordena el artículo 3.º del Código civil. De otra parte la sentencia de 26 de abril de 1963 declaró de forma expresa que la Ley del Suelo no tiene carácter retroactivo al no disponerse en la misma de forma expresa su retroactividad.

Por lo anteriormente expuesto, y siguiendo la doctrina indicada, la entrada en vigor del Plan de ordenación es el momento a partir del cual debe de contarse el plazo de diez años a que se refiere el artículo 56, siempre que en él se contengan las concreciones necesarias respecto al detalle de alineaciones de vías y plazas y emplazamientos de edificios y servicios públicos.

#### V. LA VIGENCIA INDEFINIDA DE LOS PLANES DE ORDENACION Y SU COMPATIBILIDAD CON EL PLAZO QUE SEÑALA EL ARTICULO 56

También hemos de tener presente el supuesto básico y fundamental establecido por el artículo 36 de la Ley del Suelo, según el cual los Planes de ordenación y los proyectos de urbanización tendrán vigencia indefinida, por lo cual ha de rechazarse de manera rotunda cualquier alegación respecto a la derogación o caducidad de dichos Planes por el mero transcurso del tiempo, pues la mera afirmación de que el transcurso indiscriminado del plazo de diez años que indica el artículo 56 de la Ley del Suelo supone la recuperación por los particulares del libre ejercicio de las facultades dominicales de todos los bienes y terrenos afectados anteriormente por el Plan de ordenación urbana, supone, a nuestro juicio, establecer en el Derecho administrativo español un plazo de caducidad que implica en última instancia la derogación de la propia Ley del Suelo.

No olvidemos que desde un punto de vista jurídico y social, la Ley del Suelo y los Planes de ordenación urbana representan el principio de estabilidad y seguridad jurídica, tanto para el individuo como para la comunidad, de forma que cualquier supuesto

que infrinja tal situación de estabilidad y seguridad jurídica viene sancionado con el mayor rigor por la propia Ley del Suelo (artículos 23 y sigs.) (19), sin olvidar las complejas formalidades que determina la propia Ley para la aprobación y formación de los Planes (artículos 21 y sigs. de la Ley, y de forma especial, el 32 al 36), de cuya forma no se nos alcanza a comprender que el mero transcurso del tiempo pueda suponer la alteración o modificación del Plan, pues no otra cosa supone atribuir efectos caducatorios del mismo al transcurso del plazo referido.

Pero este argumento tiene aún mayor fuerza a la luz de los preceptos contenidos en la Ley de 2 de diciembre de 1963, que regula la alteración de Planes y reducción de espacios libres en general, zonas verdes, jardines, parques, etc., que supongan una disminución de los mismos en el Plan vigente. Esta Ley prácticamente prohíbe tales modificaciones que reduzcan los espacios libres previstos en el Plan (entre los cuales se encuentran de forma indudable los terrenos destinados a viales), fulminando con la nulidad absoluta a todos aquellos actos administrativos que produzcan dicha reducción, procediéndose a la inmediata demolición de las obras o construcciones realizadas, estableciendo la Ley un complejo procedimiento para la modificación de Planes de ordenación en esta materia de espacios libres que exige la intervención del propio Consejo de Estado y la subsiguiente aprobación del propio Consejo de Ministros.

¿Es posible que el simple transcurso del tiempo modifique sustancialmente un Plan de ordenación urbana y convierta en edificable un terreno destinado a vial? Si se produce tal operatividad jurídica veremos que quedan sin contenido formal ni sustancial los complejos preceptos de la Ley del Suelo, y que hemos llegado a la derogación marginal de la misma por aplicación de un plazo o el transcurso de un tiempo determinado.

Pero existe otro problema de una gran trascendencia para los intereses colectivos y para los individuales. La presunta modifica-

---

(19) Sin olvidar el conjunto de normas sancionadoras que se recogen a lo largo de esta Ley en preceptos aislados, o las más tajantes contenidas en la Ley de 2 de diciembre de 1963 a la que se hace referencia seguidamente en el texto.

ción del planeamiento urbanístico pretendida, por el simple transcurso del plazo del artículo 56 produciría consecuencias irreparables para los terceros que se ampararon en las previsiones de aquél, y conforme a las mismas establecieron situaciones urbanísticas sometiéndose a ella, y los cuales, sin intervención ni posible oposición por su parte, verían modificado el estatuto jurídico de sus propiedades en base al simple transcurso del tiempo y la penuria de las Haciendas locales; en todo caso, el legislador pretendió amparar el estatuto urbanístico como se desprende de todo el articulado de la Ley del Suelo y de forma especial en su artículo 50. Como ha señalado el propio Ministerio de la Vivienda, es enorme el peligro para los intereses colectivos que se admitiera este supuesto que está en contradicción con las rígidas garantías para mantener el suelo no edificable, «y si se admitiera que por el solo transcurso de los diez años y la interpelación se producía el cambio de calificación de suelo, el interés general podría quedar defraudado de manera burda» (20).

---

(20) El Ministerio de la Vivienda ha manifestado su criterio respecto a la interpretación del artículo 56 de la Ley del Suelo, y como consecuencia de diversas consultas formuladas por la Gerencia del Plan Comarcal de Barcelona y por varias Delegaciones provinciales del Ministerio, dictó Resolución en 30 de julio de 1965 (reproducida en 28 de enero de 1966), declarando:

«Que la cuestión planteada, de trascendencia indudable, se centra en el determinar si por virtud de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley del Suelo, el terreno señalado como no edificable en un Plan, al recuperar su dueño «el libre ejercicio de sus facultades dominicales», se convierte en susceptible de edificación.

Considerando que el artículo 56 citado aparece en el título I, «Efectos de aprobación de los Planes», en su sección segunda, «Legitimación de expropiaciones», sin que figurara en el primitivo anteproyecto que redactó la Comisión informadora, si bien, pese a su importancia, se halla especialmente justificado, o al menos aludido, en su minuciosa exposición de motivos.

Considerando que el precepto carece de precedentes en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que el artículo 153 de la Ley de Régimen local se limita a conceder a los Ayuntamientos un plazo de diez años para realizar la expropiación y efectuar «el pago o depósito del valor de los inmuebles sujetos a ella», sin señalar las consecuencias de su incumplimiento; y que el artículo 122 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de las Corporaciones locales de 14 de julio de 1924, ordenaba que el pago de las expropiaciones se realizara en el plazo máximo de diez años y que en su defecto se actualizaría la valoración en la fecha del pago, sin añadir otra previsión, y que el Tribunal Supremo, en sentencia de 16 de marzo de 1960, estimó que ambos preceptos se referían a expropiaciones concretas y actuales, siendo su finalidad la de evitar que las tasaciones practicadas queden a causa del

En resumen, no existe fundamento para esta diferencia de trato jurídico a que venimos haciendo mención, pues si admitiéramos esta posibilidad derogatoria tendríamos que admitir de forma inexcusable que la misma atenta a los más elementales princi-

transcurso del tiempo, «por bajo de su valor», finalidad que hoy matiza el artículo 58 de la Ley de Expropiación forzosa.

Considerando que por figurar el repetido artículo 56 en la rúbrica general «Legitimación de expropiaciones» del capítulo citado, en buena hermenéutica, es necesario interpretarlo en relación con los otros artículos del mismo capítulo; y así, el 52 sienta la regla de que la aprobación de los Planes y proyectos implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación; y dicha regla se precisa y perfila en los artículos 53 a 55.

Considerando que el artículo 56 establece que «la expropiación e imposición de servidumbres particulares habrá de llevarse a efecto dentro del plazo máximo de diez años, a contar de la fecha de entrada en vigor del Plan que las motivare»; y que el número 3 del artículo 53 señala «que serán expropiables los terrenos y edificios destinados en el Plan parcial al establecimiento de servicios públicos o a la construcción de iglesias, mercados, centros de enseñanza y culturales, sanitarios, deportivos y otros análogos con fines no lucrativos»; y el 55 se refiere a la imposición de servidumbre; por lo que del examen conjunto de los indicados artículos se deduce que lo prevenido en el artículo 56 sólo es aplicable cuando se dan los supuestos de expropiación o imposición de servidumbres sobre terrenos a que se refieren los artículos 53-3 y 55.

Considerando que al mismo resultado se llega en un examen de conjunto de la Ley del Suelo, pues los artículos 9.º-2-F) y 38 se refieren a los programas de actuación de vigencia quincenal en relación con los Planes parciales; el 48-3, al regular las fincas «fuera de ordenación», exige que no esté prevista la expropiación «en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese» realizar obras en el inmueble, y que dichos plazos mal podrían compaginarse con la rigidez del previsto en el artículo 56.

Considerando que en los artículos 63-2 y 81-1 de la propia Ley se determina la existencia de terrenos de «edificación pública» y de «edificación privada», y de los artículos 67-3, 70-1 y 129 de la misma, resulta una clara diferenciación entre los terrenos de viales, parques y jardines, y los de «edificación pública» y «privada», por lo que es imposible mantener una interpretación lata del artículo 56 incompatible con el régimen urbanístico.

Considerando que el repetido artículo 56 al referirse a un Plan exige que se trate de Plan parcial o especial, que son los que precisan el destino público o privado del suelo y la dedicación del mismo a viales, zonas verdes o, en general, superficies no edificables, y que estas determinaciones no figuran entre las que el artículo 9.º de la Ley del Suelo exige para aprobar los Planes generales, aunque en supuestos excepcionales alguno de ellos.

Considerando que la consecuencia que establece el citado artículo 56 al incumplimiento del plazo en que el propietario «recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales», lo que ha de ser debidamente relacionado con el artículo 61 de la misma Ley, según el cual «las facultades del derecho de propiedad se ejercitarán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los Planes de ordenación con arreglo a la calificación urbanística de los predios».

pios del Derecho natural y de la Justicia, al proporcionar un trato jurídico distinto, bajo supuestos de hecho idénticos, y desde un punto de vista objetivo habremos de concluir que este supuesto alteraría sustancialmente el concepto y contenido de la propiedad urbana, regulada en la vigente Ley del Suelo.

---

Considerando que dicho artículo 61, señalado por la doctrina como uno de los principios fundamentales de la legislación urbanística, preceptúa que ya no es el dominio el viejo derecho absoluto, sino el de gozar y disponer de las cosas conforme a su propio estatuto jurídico del que forma parte, en la inmobiliaria, la Ley del Suelo; y que recobrar el libre ejercicio de las facultades dominicales no puede concretarse en la recuperación de un derecho absoluto, sino del dominio cualificado por el planeamiento; y que esta novedad, no ciertamente exclusiva de nuestro país, resulta de acomodar la estructura mental clásica de los nuevos efectos dimanantes de la función social de la propiedad.

Considerando que al mismo resultado se llega contemplando el supuesto examinado por «reducción al absurdo», ya que una finca situada en lo que va a ser cinturón comarcal de Barcelona, vía de extraordinario interés, y que todavía no ha sido ejecutada, se pretende edificar al amparo del repetido artículo 56, interfiriendo con ello el trazado de la vía de circunvalación; y que situaciones semejantes se observan, en general, en casi todos los supuestos conocidos.

Considerando que si el precitado artículo alcanzara una interpretación extensiva se calcularían todas las previsiones del planeamiento, habría desaparecido la seguridad jurídica urbanística y se incumpliría la Ley del Suelo, cuyo artículo 3-1-g) impone la reserva de espacios no edificables; lo cual exige que la interpretación del artículo 56 no se lleve a cabo de forma aislada, sino armónicamente y con sentido teleológico.

Considerando que la modificación automática del planeamiento pretendida tendría graves consecuencias para los terceros que se ampararon en las previsiones de aquél y conforme a las mismas establecieron situaciones urbanísticas, como construcciones colindantes con espacios libres, parques, jardines, zonas verdes u otras previstas de menor altura, y que sin intervención ni posible oposición por su parte, verían modificado el estatuto jurídico de sus propiedades en base al simple transcurso del tiempo y penuria de las Haciendas locales, y que el legislador pretendió en todo caso amparar el estatuto urbanístico como aparece claramente, entre otros, del artículo 50 de la Ley del Suelo.

Considerando que todavía sería mayor el peligro para los intereses colectivos si se admitiera tal supuesto, por que como evidencia la Ley de Defensa de zonas verdes y espacios libres de 2 de diciembre de 1963, ha sido necesario aquilatar rígidas garantías para mantener el suelo no edificable, y si se admitiera que por el solo transcurso de los diez años y la interpelación se producía el cambio de calificación de suelo, el interés general podría quedar defraudado de manera burda.

Considerando que tampoco es posible mantener que el artículo 56 carece de aplicación práctica, y de los argumentos expuestos se deduce cuál sea ésta, ya que el suelo urbano con destino a viales, parques, jardines y espacios libres se halla afectado de una inedificabilidad objetiva, absoluta prohibición que comprende a todo titular ya sea la Administración o los par-



Por último, y precisando el concepto de recuperación del libre ejercicio de las facultades dominicales, recordemos que MARTÍN BLANCO (21) destaca cómo el propio Tribunal Supremo, en la sentencia de 11 de abril de 1964, considera que la fórmula que establece el artículo 56 no es rigurosamente la del silencio administrativo, sino simplemente el alzamiento por caducidad de la suspensión afectante por razón de interés público, limitativa de la disponibilidad literal en que el dominio como derecho consiste, y, por tanto, es simplemente el establecimiento tasado del tiempo de aquella limitación en que estribaba por el simple hecho del transcurso del plazo una vez formulada la denuncia, poniéndose de relieve por MARTÍN BLANCO que tal recuperación se refiere a la elasticidad propia del concepto de propiedad, en virtud del cual las facultades comprimidas recuperan su primitiva extensión cuando cesa la compresión, siendo éste el juego del artículo 56, pero sin olvidar que las facultades del derecho de propiedad se ejercerán—según dice el artículo 61 de la Ley del Suelo—dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por los Planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios, sin

---

ticulares; pero el suelo destinado a edificación pública está limitado subjetivamente, y el dueño no puede construir en él, sino transmitirlo a la Administración que ha de adquirirlo, como indica el artículo 129-2 de la Ley del Suelo.

Considerando, en consecuencia, que cuando el artículo 56 señala terrenos susceptibles de edificación por sus propietarios, particulares, hace referencia a aquellos que sí podría edificar la Administración y que se enumeran en el artículo 53-3; y que por su virtud de limitación que figura en un Plan parcial o especial con destino a edificación o servicio público y que no permita la construcción por su dueño, pero sí por el órgano competente, habrá de materializarse en el plazo de diez años; y que si no se adquiere en tal plazo el propietario podrá edificarlo por su cuenta, entendiéndose modificado el destino, pero con aplicación de las Ordenanzas correspondientes; y que si pese al transcurso del tiempo la Administración estima necesario adquirir la finca, deberá satisfacer el valor del suelo conforme a la nueva condición urbanística, aparte de las construcciones que se hubieran realizado.

Considerando, por último, que no cabe aducir que en la forma indicada pueden irrogarse perjuicios insalvables a algunos propietarios, puesto que los artículos 70-3, 81 y concordantes de la Ley del Suelo establecen un procedimiento corrector, la reparcelación, en cuya virtud se distribuirán «justamente los beneficios y cargas de la ordenación».

De conformidad con lo expuesto, este Ministerio ha acordado evacuar la consulta según resulta de la presente Resolución».

(21) MARTÍN BLANCO, J., *Revista de Derecho Privado*, cit., pág. 803.

que el uso ordenado por la Ley respecto de terrenos y construcciones confiera derechos a los propietarios a exigir indemnización por implicar «meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística» (artículo 70 de la Ley). Es decir, el libre ejercicio de las facultades dominicales sólo podrá comprenderse y actuarse dentro de la normativa de los indicados preceptos, sin olvidar que no se trata de una disponibilidad absolutamente libre de los terrenos, ilimitada o absoluta, sino de una disponibilidad y ejercicio de facultades de acuerdo con las normas legales y de ordenación urbanística vigentes, sin posibilidad de extender tal derecho más allá de los límites predeterminados y circunscritos de la Ley del Suelo y de los Planes de ordenación. Este segundo aspecto no ha sido matizado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que hemos citado, teniendo este punto un gran interés a la vista de los terrenos a que hace referencia el artículo 56 y en relación con el instituto de la cesión gratuita de terrenos para viales y parques y jardines (espacios libres en general) a que se refiere la Ley del Suelo y la Ley de 2 de diciembre de 1963.

En resumen, podemos decir, con SERRANO GUIRADO (22), que en nuestros días no existe propiamente un derecho de propiedad, sino derechos singulares de propiedades determinadas; la configuración de cada uno de estos derechos se realiza mediante las posibilidades y las limitaciones que el ordenamiento establece para su ejercicio válido y eficaz, añadiendo SERRANO, citando a Teodoro GEIGER, que el derecho de propiedad no es un *a priori*, no es, por tanto, algo que ya existe, que ya está dado, un *prius* que el Derecho garantiza, sino que es una relación jurídica que el ordenamiento crea y le infunde una forma diferente condicionada por lugar y tiempo (23). Así se explica, añade SERRANO, la particularidad de la propiedad del suelo urbano, atendiendo de una parte a sus esenciales notas de necesidad y limitación; por otra, a las derivadas de su función, de su destino conforme al Plan en el que

---

(22) SERRANO GUIRADO, E., *Planificación territorial, política del suelo y Administración local*, cit., págs. 63 y slgs.

(23) Teodoro GEIGER, «El dominio de los expertos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50, Madrid, 1950 (cit. por SERRANO GUIRADO).

se conjugan las exigencias del bienestar de la comunidad con las derivadas de la existencia del derecho privado del suelo, declarando la exposición de motivos de la Ley del Suelo que si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad y con las exigencias del Plan, estatuto jurídico del suelo, cuyas limitaciones y deberes definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana.

De esta forma se conjugan las notas caracterizadoras de la propiedad urbana antes citadas; de una parte la limitación respecto a su disponibilidad en cuanto al suelo urbano está limitado y su oferta se reduce a sus propios términos, y de otra parte junto a la limitación de la oferta del suelo se presenta la de su ineludible necesidad para el desarrollo urbano de la comunidad.

Estas características han dado lugar a la especulación inmobiliaria rayana en la rapacidad y en el agio y cuya corrección se intenta a través de las leyes urbanísticas en todos los países, si bien se han llegado a producir situaciones socializadoras de una envergadura tal que han llegado a postular que la totalidad del suelo urbano se transformara en dominio público a través de fórmulas confiscatorias o de figuras de nacionalización o municipalización (24).

## VI. LA CESION GRATUITA Y OBLIGATORIA DE TERRENOS EN LA LEY DEL SUELO

Como ha destacado MARTÍN BLANCO, «si la expropiación forzosa viene a resolver, como instrumento de general aplicación, el problema de adquisición de los bienes de propiedad particular necesarios para la satisfacción del interés general entrañado en la gestión urbanística, la cesión obligatoria de terrenos constituye un sistema específico de adquisición de bienes que referido a la ejecución de la urbanización, es decir, a las obras de urbanización, tiende a absorber los plusvalores de los terrenos afectados, apli-

---

(24) SERRANO GUIRADO, E., *Planificación territorial, política del suelo y Administración local*, cit., págs. 43, 60 y 61.

cándolos a sufragar los costos de aquellas obras, impidiendo su ingreso en el patrimonio de los propietarios. La adquisición de tales terrenos es la fórmula jurídica que, a través de una forma obligatoria de cesión o una transferencia coactiva, concreta el cumplimiento de alguno de los deberes y limitaciones impuestos a la propiedad urbanística. El juego es doble: de una parte, el propietario debe subvenir al pago de los costos de la urbanización; de otra, por la limitación consagrada en la función urbanística de la propiedad y para el cumplimiento de aquel deber, se le impone la obligación de ceder los terrenos» (25).

La Ley del Suelo, en su artículo 63, establece la clasificación de los terrenos del suelo urbano, según su destino en la ordenación, distinguiendo las siguientes clases: *a)* Viales, dedicados a calles y plazas; *b)* Parques y jardines; *c)* De edificación pública, *d)* De edificación privada. Por su parte, el artículo 67, con carácter general, establece la obligación de que los propietarios de terrenos de suelo urbano *deberán ceder los terrenos viales y de parques y jardines* y costear la urbanización, del modo y en la proporción a que se refiere el artículo 114, el cual, a su vez, dispone 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 establecido al regular cada sistema de ejecución de los Planes».

Es decir, la obligatoriedad de la cesión con carácter general es incuestionable cualquiera que fuera el sistema de actuación, declarando la exposición de motivos de la Ley que el «sistema de cesión de terrenos viales es el que instauró, aunque con limitaciones, la Ley de Ensanche, ahora se vigoriza con la obligación de los propietarios de aportar los terrenos viales y zonas verdes», sin que tenga otra significación el hecho de que la Ley denomine a uno de los sistemas de ejecución de los Planes como «sistema de cesión de terrenos viales», pues como indica MARTÍN BLAN-

---

(25) MARTÍN BLANCO, J., *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1964. En especial, el capítulo «Cesiones obligatorias de terrenos», págs. 263 a 272.

co (26), «en una utilización genérica e indiscriminada, la cesión de terrenos es una limitación del dominio que se aplica y juega reiteradamente en toda la temática de la urbanización cualquiera que sea el sistema de actuación elegido» (27).

Es decir, no ofrece la menor duda de que en los cuatro sistemas de actuación (cooperación, expropiación, compensación y cesión de terrenos viales) se produce la cesión gratuita de los terrenos destinados a viales, parques y jardines, siendo destacable que el artículo 129, relativo al «sistema de cesión de viales», reenvía al artículo 116 del «sistema de cooperación», regulando las características de la cesión gratuita, por lo que habremos de reiterar una vez más que tal cesión gratuita es un principio general de la Ley del Suelo que configura una limitación de la propiedad, sin que sea necesario acudir a otras figuras jurídicas para buscar el carácter o naturaleza jurídica de estas cesiones gratuitas para fundamentarlas en el enriquecimiento injusto, o como la manifestación de una contribución especial *ex ante*, etc. (28).

Resumiendo la idea con MARTÍN BLANCO, puede afirmarse que

---

(26) MARTÍN BLANCO, J., *El tráfico de bienes inmuebles...*, cit., pág. 254.

(27) *Id.* MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles...*, cit., páginas 260 y siguientes, donde hace un detenido estudio de las cesiones en cada uno de los cuatro sistemas de actuación de la Ley del Suelo.

En el mismo sentido, MARTÍN BLANCO, J., «El artículo 56 de la Ley del Suelo...», cit., en *Revista de Derecho Privado*, pág. 802. GONZÁLEZ-BERENGUER, *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, cit., págs. 37, 133 y siguientes, 192. CARCELLER FERNÁNDEZ, *El derecho y la obligación de edificar*, cit., páginas 42 y sigs.

(28) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Problemas actuales de Régimen local*, cit., páginas 113 y sigs., indica que tal cesión no atenta contra la garantía de la propiedad establecida en el artículo 32 del Fuero de los Españoles, según el cual nadie puede ser privado de sus propiedades sin previa indemnización y por el procedimiento de la expropiación forzosa; la Ley del Suelo —dice— cambia el sistema de la contribución especial *ex post* por una contribución *ex ante*, pasando de una contribución dineraria a una contribución en especie, al menos parcialmente, pero esta obligación de cesión no afecta al propietario del terreno ocupado por viales, sino que afecta al conjunto de propietarios del sector beneficiado por la urbanización misma, pues el propietario afectado por cesiones desproporcionadas puede solicitar la reparcelación para que se atribuya a todos los propietarios de la zona igual proporción de terreno edificable y no edificable, con lo cual—dice GARCÍA DE ENTERRÍA—se concluye que el sistema de cesión de viales «no obedece a motivos confiscatorios dirigidos contra un propietario, sino... a contribución especial *ex ante* y en especie repartida, como es de rigor entre todos los beneficiarios de las obras».

la cesión gratuita es una limitación del dominio de origen legal que tiene su expresión en el Plan de ordenación y que configura el uso normal de la propiedad delimitando la extensión de su objeto en sentido horizontal (29).

A nuestro juicio no es necesaria una declaración específica de la Administración municipal (u órgano gestor) respecto al sistema de actuación que ha de aplicarse, pues el artículo 113-3 de la Ley del Suelo, previene claramente con carácter sustitutorio que si el Plan de Ordenación no precisare el sistema que haya de seguirse, o no lo acordare el órgano gestor, tendrá carácter preferente, en primer lugar, el sistema de cooperación, cuando se trate de sectores o vías de nueva urbanización, y en segundo lugar el de cesión de viales con imposición de contribuciones especiales cuando se tratase de sectores parcialmente urbanizados y edificados (30).

---

(29) MARTÍN BLANCO, J., *El tráfico de bienes inmuebles...*, cit., páginas 260 y sigs. GONZÁLEZ-BERENGUER, *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, cit., pág. 135, coincide en la idea expuesta anteriormente para equiparar la cesión gratuita a limitación que configura el dominio.

MARTÍN BLANCO recoge las distintas opiniones sobre la naturaleza jurídica y fundamento de las cesiones obligatorias que se justifican como compensación de cargas y beneficios derivados de la urbanización con base en la doctrina del enriquecimiento injusto (CARRO); o como compensación que facilita la urbanización sin lesionar intereses privados (DE LOS MOZOS); como limitación normal del dominio, o como un daño especial, supuesto de indemnización (MARÍN TEJERIZO); o bien, obligación de los propietarios, sin que quepa compensación, salvo en la cesión desproporcionada (CARCELLER); o cambio en el sistema de contribuciones especiales, pasándose de una contribución *ex post*, en dinero, a una contribución *ex ante*, en dinero (GARCÍA DE ENTERRÍA); llegando MARTÍN BLANCO a la conclusión antes indicada de que es una limitación del derecho de propiedad en cuanto a la extensión del objeto (*El tráfico de bienes...*, págs. 256 y sigs.), concretando que es «una limitación del dominio de origen legal que tiene su expresión en el Plan de ordenación y que configura el uso normal de la propiedad, delimitando la extensión de su objeto en sentido horizontal».

(30) Este precepto es aplicable a toda clase de Planes, incluso a los aprobados con anterioridad a la vigencia de la Ley del Suelo, aunque no se hubieren adoptado formalmente a la misma en cumplimiento de sus disposiciones transitorias, pues por aplicación de las tales transitorias el Plan sería realizable en aquello que estuviera de acuerdo con la Ley.

En este sentido, el artículo 1-1 del Reglamento de reparcelaciones de suelo, afectado por Planes de ordenación urbana de 7 de abril de 1966, declara terminantemente que: «La ejecución de los Planes de ordenación urbana, «cualquiera que fuere la fecha de su aprobación», se realizará conforme a los sistemas de actuación de la Ley del Suelo».

Así, pues, la obligatoriedad de cesión de terrenos viales es indudable en cualquiera de los cuatro sistemas previstos en la Ley, si bien su alcance material tendrá matizaciones características y en cuyo estudio no podemos entrar por exceder de los límites de este estudio, pero nos remitimos al minucioso y fundamentado trabajo de MARTÍN BLANCO, que razona cómo la transmisión gratuita a favor de la Administración municipal se produce *ope legis* en todos los sistemas con las matizaciones peculiares de cada uno de ellos y de forma especial para determinar el momento en que se formaliza la cesión de terrenos y ocupación de éstos; en caso de que haya de suplirse la voluntad del obligado, nos sirven de orientación los criterios mantenidos en el artículo 54 de la Ley de 23 de mayo de 1960, y artículo 70 de la Ley de 11 de julio de 1963, que contienen, respectivamente, los regímenes específicos para los Municipios de Barcelona y Madrid, en los cuales llega a imponerse la obligatoria y gratuita cesión de los terrenos viales, parques y jardines y además el 5 por 100 de la superficie edificable con destino a zonas escolares, dependencias municipales y servicios públicos o de interés social, produciéndose la adquisición por el Municipio automáticamente como consecuencia de la aprobación definitiva de los Planes de ordenación, suponiendo el acto aprobatorio la automática cesión de terrenos y su adquisición por el Ayuntamiento. Por lo tanto, nos remitimos a los citados artículos 54 y 70 de ambas leyes especiales que regulan el procedimiento en virtud del cual se formaliza la cesión, notificación a los interesados, ocupación, deslinde, etc. (31).

Cierto es que la cesión gratuita puede resultar desproporcionada y lesionar, por consiguiente, el derecho del particular. Como hemos indicado, la Ley del Suelo pretende conjugar el interés individual con el colectivo; su fin no es lesionar los derechos de los particulares confiscando materialmente la propiedad de los mismos, sino que tal aportación gratuita estará en la proporción que señala la Ley, para que cada uno de los afectados por el Plan de ordenación contribuya al mismo en la justa y adecuada proporción teniendo a su alcance la institución de la reparcelación, según veremos más adelante, pues cuando tal aportación sea des-

---

(31) *El tráfico de bienes inmuebles...*, cit., págs. 266 y sigs.

proporcionada la Ley del Suelo prevé una auténtica reconversión del derecho en su artículo 81 y en el Reglamento de reparcelación de 7 de abril de 1966.

## VII. TERRENOS AFECTADOS POR LA CESION GRATUITA

Resumiendo los preceptos anteriormente citados, podemos observar que los artículos 67 y 114 previenen la cesión gratuita de viales, parques y jardines con los límites que establece la Ley.

El artículo 129 distingue la cesión por los propietarios al Ayuntamiento u órgano gestor de los terrenos viales y de los destinados a parques y jardines, conforme a lo dispuesto en el artículo 116; en segundo lugar, los terrenos destinados a edificios y servicios públicos, habrán de ser adquiridos por quien corresponda mediante indemnización; y, por último, los terrenos destinados a la edificación privada, los cuales quedarán de propiedad de particulares (32).

Como punto de partida debemos destacar que el artículo 56 se refiere a «terrenos» que no resulten edificables por sus propietarios particulares, pero no hace mención a los edificios que vienen regulados por el artículo 48 de la Ley, como indica CARCELLER FERNÁNDEZ (33), pues los solares resultantes de demolición

---

(32) El artículo 67-3: «Los propietarios de *terrenos* de suelo urbano deberán: a) Ceder los terrenos viales y de parques y jardines y costear la urbanización del modo y en la proporción a que se refiere el artículo 114».

El artículo 114 se refiere a la cesión de *terrenos* e igualmente los artículos 115 y 116 (al regular el sistema de cooperación); artículo 123 (el beneficiario en el sistema de expropiación cederá los *terrenos* viales, parques y jardines), e igual sucede en los dos restantes sistemas de compensación y de cesión de viales.

Por su parte, el artículo 56 se refiere a la expropiación de «terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares».

Es decir, la norma se refiere exclusivamente a terrenos, pero nunca puede ser aplicada a edificios o construcciones que se regulan expresamente por el artículo 48 de la Ley.

(33) CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *El derecho y la obligación de edificar*, citado, págs. 41 y 42.

Establece el artículo 48: «1. Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan general o parcial, que resultaren disconformes con el mismo, serán calificados como *fuera de ordenación*.

2. No podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volu-



de inmuebles calificables «de fuera de ordenación», tendrán que sujetarse estrictamente al Plan en su nueva edificación con las consiguientes limitaciones, cesión de viales, etc.

De esta forma nos encontramos en el camino adecuado para determinar los terrenos a que hace referencia el artículo 56.

Es claro que debemos excluir del ámbito del artículo 56 los terrenos que pertenecen a los particulares y que son edificables por sus propietarios.

En segundo lugar, las superficies que el Plan prevé para viales, parques y jardines están exentas del ámbito de dicho precepto por venir sometidos dichos terrenos al régimen de cesión gratuita y obligatoria que se configura, según hemos indicado anteriormente, como una limitación que define al dominio y que no lleva consigo derecho de indemnización de ninguna clase de conformidad con el artículo 70, según el cual la ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística.

Por lo tanto, nos encontramos con la existencia de terrenos que se hallan afectados «de una inedificabilidad objetiva, absoluta, prohibición que comprende a todo titular, ya sea la Administración o los particulares» (34), sin olvidar que tales superfi-

---

men, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble.

3. Sin embargo, en caso excepcional podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlos.

4. *Cuando la disconformidad con el Plan no impida la edificación en el mismo solar que ocupa el edificio, el propietario podrá demolerlo sometién-dose al Plan de ordenación, y se entenderá comprendido el caso dentro del número 2 del artículo 78, sección tercera del capítulo VIII de la Ley de Arrendamientos urbanos, o normas que la sustituyan, sin que sea exigible el compromiso de edificar una tercera parte más de las viviendas cuando lo prohíba el citado Plan.*

(34) Véase la Resolución del Ministerio de la Vivienda de 28 de enero de 1966, que reproduce la de 30 de julio de 1965, a la que anteriormente hemos hecho referencia.

cies nunca podrán tener la consideración legal de solar, de conformidad con las exigencias contenidas en los artículos 67-1 y 63-3 de la Ley del Suelo.

En tercer lugar, quedan por examinar los terrenos que en el plan se destinan a la edificación pública (art. 62, núm. 2, apartado C, de la Ley), teniendo en cuenta que se trata de superficies de propiedad particular a los que hace referencia el artículo 53-3 de la Ley al determinar que «*serán expropiables* los terrenos y edificios destinados en el Plan parcial al establecimiento de servicios públicos o a la construcción de iglesias, mercados, centros de enseñanza, y culturales, sanitarios, deportivos y otros análogos con fines no lucrativos».

Coincidiendo con la doctrina a que hemos hecho referencia con anterioridad, opinamos que en una correcta interpretación de la Ley, el artículo 56 se refiere a esta tercera categoría, y son los únicos terrenos en relación con los cuales es posible ejercitar el derecho que dicha norma establece, pues tal interpretación restrictiva manifiesta el espíritu uniforme de la Ley del Suelo y establece el necesario equilibrio entre el interés público y privado, sin olvidar que debe prevalecer siempre el interés público representado por la observancia del Plan urbanístico, pues pretender lo contrario en una interpretación extensiva del artículo 56 significaría una perturbación urbanística, cuyo alcance no es necesario destacar (como sería el corte de calles, desaparición de zonas verdes, estrangulación de vías, etc.), y todo ello con evidente perjuicio como ya hemos indicado anteriormente para aquellos particulares (quizá colindantes) que observaron las normas contenidas en el planeamiento, produciéndose entonces un desequilibrio que atenta a la propia esencia del Derecho y que, por consiguiente, no puede ser admisible (35).

---

(35) Es interesante destacar que la Ley del Suelo no se refiere en ningún momento a la expropiación de terrenos libres, destinados en el Plan a viales, parques y jardines, los cuales son calificados de cesión obligatoria y gratuita, siendo tajantes las normas dictadas para la defensa de dichos espacios libres.

## VIII. EFECTOS DE LA CESION GRATUITA Y OBLIGATORIA DE TERRENOS: LA REPARCELACION

Como hemos indicado anteriormente, esta institución opera en el sentido de constituir una limitación sobre el dominio particular obligando al propietario a ceder los terrenos destinados a viales, parques y jardines, y por parte de la Administración se configura cómo el derecho a que tal cesión gratuita se produzca a su favor, forzándola si ello fuere necesario.

Sólo existe, a nuestro juicio, el límite que establece para tales cesiones el artículo 81 de la Ley (36), el cual pretende que se conserve con todo rigor el equilibrio entre el interés público y el

(36) Artículo 81 de la Ley del Suelo: «1. Si en virtud del planeamiento resultaren terrenos de un propietario destinados a viales, jardines, zonas verdes o susceptibles de edificación privada, en proporción de más de un sexto con la superficie que le perteneciere respecto a la de los otros y a la total del polígono o manzana, podrá exigir la reparcelación de unidad superior para que se atribuya a todos los propietarios la extensión proporcionada de terreno edificable y no edificable.

2. Cuando el volumen edificable en un polígono o manzana no se distribuya entre éstos o sus parcelas, según la superficie de las mismas y la anchura de la vía pública a que dieran frente, y se concentrare en algunas, el propietario perjudicado en más de un sexto podrá exigir la reparcelación de terrenos del polígono o manzana, con el fin de que se atribuya a cada uno el volumen edificable proporcionado.

3. En toda reparcelación se procurará:

a) Equiparar las circunstancias urbanísticas de las antiguas y nuevas parcelas.

b) Tomar en consideración las preferencias de los propietarios en relación con las características de edificación de sus respectivas parcelas, si no fueren las mismas.

c) Regular el régimen de las superficies que hubieren de quedar de uso común.

d) Atribuir a los propietarios, si hubiere de reducirse el número de parcelas, concentrando dos o más en una, un régimen de comunidad con arreglo al Derecho civil, con señalamiento de sus respectivas cuotas, sin perjuicio de que los interesados puedan enajenarlas, por pública subasta hasta la propia Corporación municipal y distribuir el precio entre los afectados, a prorrata de sus participaciones.

4. El propietario que alegare lesión en más de un sexto podrá interponer recurso de alzada, con efectos suspensivos, ante la Comisión Central de Urbanismo, que deberá resolver expresamente en plazo de cuatro meses, sin que contra su decisión se admita ulterior recurso, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 226». Precepto que hace referencia al recurso ante los Tribunales provinciales Contencioso-administrativos (Sala de lo Contencioso de la Audiencia territorial), para la declaración de existencia de lesión de más de un sexto y, en su caso, la responsabilidad civil.

privado, y para que la fórmula no se convierta en confiscación, el deber de cesión lleva aparejado correlativamente el derecho para el particular de utilizar la institución de la reparcelación (37), siempre que se produzca la lesión que indica la Ley, a fin de que se atribuya a todos los propietarios del polígono o manzana la extensión proporcionada de terreno edificable y no edificable. Debemos tener presente que esta «pieza fundamental» de la reparcelación,—como dice el preámbulo del Reglamento de reparcelaciones de 7 de abril de 1966—es «un instrumento delicado, de alta técnica, que roza la temática de la función social de la propiedad y ha de enlazar con el vigente sistema hipotecario», insistiendo que «el procedimiento de reparcelación *se aplica a todos los sistemas de actuación* y de forma preferente en los de cooperación y compensación; actúa de corrector en la cesión de viales y, por último, también puede coexistir con el de expropiación».

Se entiende por reparcelación la nueva división de terreno parcelado, y podrá realizarse obligatoria o voluntariamente. Procederá con carácter obligatorio de oficio o a instancia de todos o de alguno de los propietarios, de acuerdo con el artículo 77-2 de la Ley del Suelo, para regularizar la configuración de las parcelas o *distribuir justamente* entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación. Procederá la reparcelación voluntaria, cuando lo soliciten en esta forma todos los interesados para redistribuir más adecuadamente la propiedad de una zona delimitada (artículo 3 del Reglamento de Reparcelaciones).

Según el artículo 81-1 y 2 de la Ley del Suelo y artículo 4 del

---

(37) El Reglamento de reparcelaciones, aprobado por Decreto de 7 de abril de 1966, destaca en su preámbulo que «la exposición de motivos de la Ley del Suelo, concreta y precisa al glosar la nueva normativa, llama la atención especialmente hacia una institución que califica de *pieza fundamental*: la reparcelación». Y seguidamente añade: «En efecto, la reparcelación se articuló como un instrumento de justicia distributiva en cuanto permite regularizar las diversas fincas con el fin de facilitar su edificación y sobre todo por contribuir a la adecuada distribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios, que a tal efecto se encuentran sometidos a una gestión común. De este modo las superficies destinadas a *viales, zonas verdes o espacios libres* se aportan por los propietarios equitativamente, sin enriquecimiento torticero de algunos a costa de los demás. Y el beneficio del planeamiento llega también en proporción equilibrada a todos los interesados».

Reglamento de reparcelaciones, procederá la reparcelación obligatoria en los siguientes casos:

a) Si en virtud del planeamiento resultaren terrenos de un propietario destinados a viales, jardines, zonas verdes o susceptibles de edificación, de forma que le produzca lesión superior a un sexto.

b) Cuando los volúmenes edificables se repartieren desigualmente originándose lesión superior al sexto.

c) Si la división parcelaria ocasionare cesiones obligatorias desproporcionadas según el artículo 116 de la Ley del Suelo.

d) Para regularizar la configuración de las fincas.

e) En cualquier otro supuesto en que se disponga legalmente (38).

Es decir, el propietario afectado podrá solicitar en los casos citados—que pueden suponer incluso la cesión de la totalidad de su propiedad—la oportuna reparcelación para que todos los otros propietarios participen proporcionalmente en la urbanización recuperando una parcela de terreno proporcionada y equivalente a las que adquieran los demás propietarios del polígono o manzana.

No existe, pues, posibilidad de que la propiedad particular quede congelada de forma indefinida como consecuencia de que la Administración no ejecute los Planes de urbanización, ni tampoco la seguridad jurídica corre peligro de ninguna clase, sino que, por el contrario, queda salvaguardada y tutelada a través de los preceptos de la Ley que regulan la reparcelación, y ello porque este proceso ha de realizarse inexcusablemente por órgano gestor, practicándose las oportunas operaciones reparcelatorias que constituyen la auténtica garantía para el dominio del particular afectado, atribuyéndole una nueva parcela, más reducida lógicamente que la anterior, y que supone la contribución del

---

(38) El Reglamento citado en su artículo 4, números 2 y 3, determina que existe lesión superior a un sexto cuando el coeficiente medio de aprovechamiento urbanístico o utilización de la finca sea menor al que corresponda a otro propietario y esta diferencia, a su vez, sea superior a la sexta parte del coeficiente medio del polígono o zona en que se actúe, estimando tal coeficiente medio como el cociente obtenido al dividir el valor de la finca o zona señalado según el artículo 11 del Reglamento, por el de la finca o zona afectados por la reparcelación y determinado según el artículo 10 del mismo Reglamento.

mismo a la ejecución del Plan en igual proporción que los restantes afectados. Tal garantía viene sancionada por el Reglamento de reparcelaciones, según el cual si solicitada la reparcelación por alguno de los interesados, el Ayuntamiento no adoptara acuerdo dentro del término de tres meses, bien ordenando su trámite o desestimando la pretensión en resolución motivada, podrá instarse de la Comisión Provincial de Urbanismo que reclame el expediente municipal. La Corporación deberá remitirlo en el plazo de un mes para su tramitación y resolución por la citada Comisión que se subroga en la competencia municipal de acuerdo con el artículo 5-4 de la Ley del Suelo.

Igualmente se producirá la indicada subrogación cuando incoado el procedimiento no se terminare por el Ayuntamiento en el plazo de seis meses, a no ser que mediaran causas excepcionales debidamente justificadas de acuerdo con el artículo 61-1 de la Ley de Procedimiento administrativo (39).

Debemos destacar que dispone el Reglamento de reparcelaciones que, si en virtud del planeamiento, las cesiones obligatorias de terrenos en el conjunto de la zona a reparcelar superan los máximos de tal carácter establecidos en las leyes, la diferencia se valorará conforme a la Ley del Suelo y será objeto de expropiación, a cuyo fin el expediente de reparcelación tendrá a todos los efectos legales el carácter de expediente expropiatorio. Sin embargo, si el proyecto de reparcelación fuere de iniciativa particular, los interesados deberán ofrecer con carácter gratuito la totalidad de las superficies de cesión obligatoria que en el planteamiento se señalen, sin limitación, aplicándose el sistema de expropiación a quienes no se adhieran al proyecto (40).

A nuestro juicio, el artículo 56 de la Ley del Suelo no puede amparar declaraciones de presuntas caducidades del Plan de ordenación, cuya vigencia por mandato inequívoco de la Ley es indefinida, ni es posible invocar el máximo valor del dominio privado, para infringir el Plan de ordenación y la Ley del Suelo, con menosprecio de los derechos adquiridos por terceros que observaron el Plan y la Ley. Por consiguiente, el artículo 56 de la Ley

---

(39) Artículo 15 del Reglamento de reparcelaciones de 7 de abril de 1966.

(40) Artículo 29, números 4 y 5, del Reglamento de reparcelaciones.

no puede tutelar una interpretación lata o extensiva que suponga la vulneración de ella misma, de los Planes de ordenación y de los propios intereses de la comunidad, máxime cuando esa vulneración se produciría bajo el pretexto de que se tutele un derecho dominical singular, cuya protección está prevista por la Ley de forma inequívoca a través de la figura de la reparcelación.

Pero aún hay más argumentos, pues como indica CARCELLER (41), el particular, aun en el caso de que no sea aplicable el artículo 56, no queda huérfano de la protección legal, pues aparte de promover y exigir la reparcelación, puede formar él mismo el necesario Plan parcial (art. 40), tomar la iniciativa del sistema de compensación (artículos 124 y 125) o pedir declaración de interés inmediato (art. 112).

En definitiva, estos son los criterios que ha mantenido el propio Ministerio de la Vivienda en Resolución de 30 de julio de 1965 y a la que venimos haciendo referencia con anterioridad.

## IX. ANTECEDENTES DEL ARTICULO 56

Como indica la Resolución ministerial de 30 de julio de 1965, el artículo 56 de la Ley del Suelo carece de precedentes en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que el plazo establecido por el artículo 153 de la Ley de Régimen local sólo hace referencia al plazo de diez años para realizar en la expropiación el pago o depósito de los inmuebles sujetos a ella, pero en la expresada Ley local no se indica cuáles fueren las consecuencias que produciría el incumplimiento del indicado precepto. Con similar sentido los artículos 121 y 122 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes de las Corporaciones locales de julio de 1924, previnieron que el pago de las expropiaciones habría de realizarse en plazo máximo de diez años, pues en caso contrario habría de procederse a nueva valoración en el momento del pago, pero sin establecer consecuencias por el incumplimiento de dicho mandato.

La vigente Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre

---

(41) CARCELLER FERNÁNDEZ, *El derecho y la obligación de edificar*, citado, págs. 41 y sigs.

de 1954 establece, en su artículo 58, la necesidad de realizar nueva valoración de lo expropiado si transcurren dos años sin haberse realizado el pago o la consignación del justiprecio, sin que sea posible asimilar la institución regulada en el artículo 56 con la figura de la reversión regulada en la Ley expropiatoria por tratarse de conceptos totalmente distintos y separados.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 16 de marzo de 1960, declaró que, tanto el artículo 153 de la Ley de Régimen local como el artículo 122 del Reglamento de Obras de 1924, hacían referencia exclusivamente a expropiaciones concretas y actuales, siendo su finalidad la de evitar que las tasaciones practicadas quedasen, a causa del transcurso del tiempo, por debajo de su valor.

Por último, la exposición de motivos de la Ley del Suelo hace una referencia esporádica al artículo 56, pero no se justifica tal mandato ni se establecen antecedentes de ninguna clase, por cuya razón no se puede dar mayor extensión al precepto que debe ser interpretado en sus propios términos y en relación con los otros plazos señalados en nuestras normas, como indica CARCELLER (42).

## X. DERECHO COMPARADO

El Derecho francés en materia de Urbanismo se encuentra prácticamente codificado en el *Code de l'Urbanisme*, aprobado por

---

(42) «El plazo máximo de diez años choca un poco con el principio de que los Planes de ordenación han de tener vigencia indefinida (art. 36), y no concuerda con el artículo 37, que prevé la obligación de revisar los Planes cada quince años, ni con el artículo 48, antes citado, que se refiere al caso de que no esté prevista la expropiación en el plazo de quince años. Esta última disparidad puede explicarse en cierto modo, porque, como hemos dicho, el artículo 48 se refiere a edificios y el 56 a terrenos. La razón de la disparidad es, sin embargo, otra. El proyecto de Ley señalaba, concordantemente, el plazo de quince años, pero las Cortes, lo redujeron a diez. Quizá el motivo de este cambio estuviera en la consideración de que el artículo 153 de la Ley de Régimen local dispone que en los Planes ha de fijarse un plazo, que no podrá exceder de diez años, en que el Ayuntamiento ha de proceder a la expropiación. Empero las consecuencias del incumplimiento son muy distintas en la Ley de Régimen local; consiste únicamente en que, transcurrido el plazo de diez años, han de tenerse en cuenta para fijar el justiprecio las mejoras realizadas en los inmuebles después de iniciado el Plan (artículo 194, párrafo 2)». CARCELLER FERNÁNDEZ, *ob. cit.*, pág. 43.



Decreto de 26 de julio de 1954 y varias disposiciones complementarias de éste como la doctrina ha puesto de relieve (43). El Derecho urbanístico francés está montado sobre la estructura tradicional de la expropiación forzosa, en el sentido de desconocer completamente las técnicas de la cesión obligatoria y gratuita de terrenos a favor de la comunidad; en este sentido, la totalidad de los terrenos previstos, o afectados, por un Plan, están sujetos a la expropiación y tienen la consideración de «terrenos reservados»; ahora bien, para evitar precisamente la congelación de estos terrenos, ya que no existe la posibilidad española de la parcelación, el Decreto de 31 de diciembre de 1958, tomando lo dispuesto en la Orden de 9 de agosto de 1958, estableció en su artículo 28 lo siguiente:

«Le propriétaire d'un terrain réservé peut demander à la collectivité ou à l'établissement public au profit du quel ce terrain a été réservé de procéder à l'acquisition du dit terrain avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter du jour de la demande.

A défaut d'accord amiable, le prix est fixé comme en matière d'expropriation, le terrain étant considéré comme ayant cessé d'être frappé de la réserve.

S'il n'a pu procéder à l'acquisition dans le dit délai, le propriétaire reprend la libre disposition de son terrain».

En igual sentido se han pronunciado distintas resoluciones ministeriales que han declarado:

«Le propriétaire d'un terrain réservé pour une voie, un espace libre public ou un service public, peut, lorsque le plan d'urbanisme est approuvé, demander à la collectivité ou a l'établissement public au profit du quel son terrain a été réservé de procéder à l'acquisition de son terrain avant l'expiration d'un délai de trois ans».

Como puede observarse, el artículo 28 del Decreto francés de 31 de diciembre de 1958 (que a su vez transcribe similar precepto del Código de 26 de julio de 1954), guarda una estrechísi-

---

(43) G. LIET-VEAUX, «Les Plans d'Urbanisme», *Jurisclasseur Administratif*, tomo III, fasc. 445; P. L. JOSSE, *Le nouveau régime des Plans d'Urbanisme et le droit de l'expropriation*, Dalloz, 1959, cronique 229.

(44) *J. O. Deb. Ass. Nat.*, 29 juin 1961, p. 1.337; *Jur. Adm.*, tomo III, fascículo 445.

ma relación con el artículo 56 de la Ley de Suelo, pero la semejanza es meramente formal, ya que las estructuras sobre las que operan ambos preceptos son totalmente distintas, pues mientras en el sistema francés se fundamenta sobre la institución de la expropiación forzosa sea cual fuere el supuesto de terrenos reservados, sin embargo, la vía de la expropiación queda relegada en el Derecho español a un segundo lugar, al estructurarse el sistema en materia de viales y terrenos libres sobre el instituto de la cesión gratuita y obligatoria y la posterior reparcelación. Por consiguiente, la dificultad que encierra la comparación y posible influencia del precepto del Derecho francés respecto al español, radica en los distintos principios fundamentales que inspiran ambos sistemas y en función de los cuales han de ser interpretadas las disposiciones contenidas en los respectivos preceptos.

A pesar de la progresividad del Derecho urbanístico inglés las *Town and Country Planning Act* de 1947, 1952 y 1954, no recogen ningún precepto similar al establecido por el artículo 56 de la Ley del Suelo, y el sistema inglés se fundamenta sobre el principio de la expropiación (45).

En otros aspectos es destacable la influencia que ha tenido la legislación urbanística española en el extranjero, apreciándose en la *Bundesbaugesetz* de 29 de junio de 1960 (Ley federal alemana del Suelo), que el capítulo primero del título IV de la misma se dedica al estudio de la reparcelación (*Umliegung*) que viene a coincidir con similar institución española de la Ley del Suelo (46), siendo de gran interés también la sistemática de la Ley federal alemana de Ordenación del territorio de 8 de abril de 1965, que viene a complementar la anteriormente mencionada respecto de los instrumentos legislativos necesarios para la realización de una política de ordenación urbana aplicada a grandes espacios territoriales (47).

---

(45) Citamos sobre los documentos: Número 60/63 (338), serie I, número 9/63 (65); número 77/63 (355), serie I, número 11/63 (57), y número 11/64 (366), serie I, número 1/64 (58). Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

(46) Vid. A. NIETO, «Ley federal alemana de Ordenación del territorio», *Revista de Administración Pública*, núm. 33, septiembre-diciembre 1960, páginas 315-329.

(47) Citamos del documento número 75/65 (525), serie I, número 9/65

Finalmente, y a los meros efectos un tanto anecdóticos, destaquemos el impacto que produce la Ley del Suelo española en el Urbanismo italiano a través del Proyecto de la Ley urbanística elaborado por la Comisión presidida por el entonces Ministro de Obras Públicas Fiorentino SULLO, que tiene el propósito de sustituir a la Ley urbanística de 17 de agosto de 1942, pero que aún no ha alcanzado la oportuna sanción, siendo muy encontradas las opiniones y criterios que el «Proyecto Sullo» ha producido en Italia; no obstante, destaquemos cómo el Proyecto en sus artículos 6, 9, 15 y 22 establece la vigencia indefinida de los Planes de ordenación (Plan regional, comarcal, regulador general del Ayuntamiento y del Plan parcial). De otra parte, el artículo 65 determina que no serán indemnizables las llamadas limitaciones de zona ni las limitaciones y cargas que graven las construcciones por destinos de uso fijados a los inmuebles por los Planes reguladores, entre los cuales se encuentran la obligación de respetar los espacios libres, viales, etc., estableciendo el artículo 69 y siguientes la figura del *comporto*, similar a la reparcelación española, para fijar la aportación que cada interesado ha de hacer a la comunidad en la adecuada proporción respecto de los terrenos de su propiedad (48).

---

(75). Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

(48) Citamos de los documentos número 60/64 (419), serie I, número 8/64 (65), y número 70/64 (425), serie II, número 14/64 (109). Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

*Vid.* en especial en el segundo documento citado, págs. 5, 8, 9, 27 y 28. En el informe sobre *La distribución del terreno y el control de los precios de los solares para viviendas en Francia*, antes citado, se destaca cómo puede negarse el permiso para construir sobre terrenos que no estén provistos de viales en condiciones que respondan a las necesidades de edificaciones que se pretenda construir, por cuya razón debe conseguirse que los terrenos sean debidamente equipados, dotándolos de los necesarios servicios con cargo y por cuenta de los propietarios de los terrenos, estimándose que de esta forma el poder público evita la expropiación de solares y viales, y cuya finalidad viene recogida por el artículo 151 del Código de Urbanismo para que se construya o urbanice obligatoriamente, o bien promoviendo la asociación obligatoria de interesados con dicha finalidad (págs. 14, 19 y 33).

## XI. CONCLUSION

Como se ha indicado a lo largo del presente estudio, el artículo 56 de la Ley del Suelo ha de interpretarse restrictivamente, considerando que el mismo solamente es aplicable a los terrenos de propiedad privada a que hace referencia el artículo 53-3 de la Ley del Suelo, según el cual serán expropiables los terrenos y edificios destinados en el Plan de ordenación al establecimiento de servicios públicos o a la construcción de iglesias, mercados, centros de enseñanza, sanitarios, deportivos y otros análogos, con fines no lucrativos, ya que las propiedades afectas en el Plan a espacios libres (viales, parques y jardines), han de ser cedidos gratuitamente y en forma obligatoria al Ayuntamiento, convirtiéndose la titularidad dominical sobre parcelas de cesión obligatoria para el propietario en un derecho de reparcelación de su dominio junto con el de los demás propietarios del polígono o manzana, a fin de reconvertir su antiguo derecho, materializándolo en una nueva parcela edificable y reducida en su superficie en la justa proporción, salvo la excepción que se contiene en el artículo 83 de la Ley, pero previa siempre la indispensable reparcelación, siempre que tales cesiones produzcan las lesiones patrimoniales que señalan la Ley del Suelo y el Reglamento de reparcelaciones.

Como antes se ha indicado, el aspecto meramente interpretativo del precepto se ha visto entorpecido por las dificultades técnicas de la Ley, a las que habremos de añadir, como ha dicho el profesor SERRANO GUIRADO, que las actuales estructuras de nuestro Régimen local son inadecuadas para las necesidades de la planificación territorial, fundando esta afirmación en la que hacía Peter SELF al finalizar un interesante estudio sobre los problemas urbanísticos en Gran Bretaña (49).

Por último, es hoy conveniente que el criterio manifestado por el Ministerio de la Vivienda en sus Resoluciones de 30 de julio de 1965 y 28 de enero de 1966, hubiera tenido el rango de disposición de carácter general de acuerdo con lo prevenido en nues-

---

(49) SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial...*, cit., pág. 85.

tra vigente normativa (50) y que hubiera alcanzado la oportuna sanción, bien como precepto reglamentario específico, o bien en alguna de las normas que recientemente se han venido dictando como reglamentos de la Ley del Suelo. De esta forma habría quedado resuelto definitivamente el sentido y alcance de precepto de tanta trascendencia, y cuya equívoca estimación puede dar lugar a daños irreparables en el Urbanismo español por el carácter irreversible de las situaciones de hecho que puede ocasionar una interpretación distinta a la que hemos expuesto, y que supondría la quiebra del esencial principio contenido en la Ley del Suelo sobre la cesión gratuita y obligatoria de espacios viales y libres en la proporción y con las características que dicha normativa señala.

---

(50) El artículo 29 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 y el artículo 132 de la Ley de Procedimiento administrativo previenen que las disposiciones de carácter general habrán de publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* para que produzcan efectos jurídicos, entrando en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Código civil. *Vid.* art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956.