

La cesión de terrenos dotacionales y lucrativos a la Administración Urbanística: evolución, presente y pautas de futuro

Luis M^a Bremón y Triana
Abogado Urbanista
Master en Política Territorial y Urbanística

Sumario: I. ADVERTENCIA PRELIMINAR. II. CONCEPTO Y FUNDAMENTO LEGAL. III. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA. A. La Ley del Suelo de 1956. B. La Reforma de 1975 y el TR de 1976. IV. LAS NOVEDADES DEL TEXTO REFUNDIDO DE 1992. A. La cesión dotacional. B. La cesión de terrenos edificables. V. LAS PAUTAS DE FUTURO.

I. ADVERTENCIA PRELIMINAR

El primer punto que deseo aclarar es la acotación negativa del contenido del presente artículo. Aunque íntimamente relacionados con el tema, obviaré el estudio de la naturaleza jurídica así como el de los métodos de llevar a cabo la equidistribución entre los distintos propietarios afectados, en lo que no sea estrictamente necesario. Respecto del primer asunto, que los que la Ley denomina «deberes» sean tales o límites, delimitaciones o cargas del derecho de propiedad urbanística tiene, que duda cabe, su importancia práctica, pero la solución del acertijo no parece próxima, a tenor de las diferentes manifestaciones tanto doctrinales como jurisprudenciales ¹ existentes desde la promulgación de la Ley del Suelo de 1956. Corresponde, por tanto, a otros juristas de los campos civil y administrativista llegar a una conclusión unitaria ². En lo que respecta a las técnicas de equidistribución, tocaré de pasada los aspectos más relacionados con las cesiones, dejando de lado los más complejos, respecto de los cuales existe ya una extensa y suficiente bibliografía.

¹ Véanse, por ejemplo, las STC 111/1983 (FJ 8) y 37/1987 (FJ 2).

² Pues ni siquiera entre los privatistas la cuestión es resuelta de modo unívoco. Para una breve exposición de las distintas posturas, véase «La propiedad en la nueva Ley del Suelo», de MENÉNDEZ REXACH, A., en *Derecho Privado y Constitución*, n.º 3 (1995); pág. 69.

Por otra parte, quiero poner de manifiesto que el apartado dedicado al destino legal y real de las cesiones es un foro sumamente difícil y discutido, completamente asistemático en la doctrina, al que he pretendido dotar de cierto orden y comprensión, espero que con algún éxito. En cualquier caso, el tema no está ni mucho menos investigado y bien podría ser objeto de un estudio más específico y profundo, inédito en gran parte. Finalmente, pongo mi confianza en que los responsables de asumir las propuestas de cambios legislativos realizadas por ese conjunto heterogéneo de autoridades que es la Comisión de Expertos en Urbanismo, asuman dicha tarea teniendo en cuenta las carencias reales que acucian hoy al sistema de cesiones y su destino postero, algo para lo que no creo necesaria una mayor dificultad técnica (que correría paralela a una menor aplicación) sino una claridad jurídico-gramatical suficiente.

He acompañado la exposición teórica con una abundante selección de citas bibliográficas y jurisprudenciales que, confío, sean de utilidad para la comprensión a la que me he referido antes, aun a costa de gravar la continuidad en la lectura.

II. CONCEPTO Y FUNDAMENTO LEGAL

Los deberes de cesión de terrenos «destinados a dotaciones públicas»³ y de aquellos otros «en que se localice el aprovechamiento correspondiente a los Ayuntamientos por exceder del susceptible de apropiación privada»⁴ son requisitos legales que el propietario del suelo urbano y urbanizable programado (así como el apto para urbanizar de las Normas Subsidiarias) afectado por las determinaciones de un Plan está obligado a cumplir para la adquisición gradual de las facultades urbanísticas de la propiedad de dicho suelo. Más concretamente, es una de las *conditio sine qua non* para la patrimonialización o adquisición de la segunda de estas facultades: el derecho al aprovechamiento urbanístico⁵.

³ Artículo 20.1.a) del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (BOE núm. 156, de 30 de junio).

⁴ Artículo 20.1.b) TR.

⁵ Título I, Capítulo Tercero, Sección 4ª TR (arts. 26-32).

La Exposición de Motivos de la Ley de 1956⁶ expresa por segunda vez en nuestro ordenamiento⁷ jurídico la clave de bóveda que desde entonces preside el derecho de propiedad o, si se quiere, los distintos derechos de propiedad: su *función social* y la necesaria compatibilización entre el ejercicio de las facultades integrantes o añadidas (según se hable de limitación interna o delimitación externa de la Ley⁸) al derecho por parte de su titular y los intereses de la colectividad, con una cláusula de prevalencia a favor de esta última en caso de conflicto, cuya consecuencia más palpable es la expropiación tomada en su sentido más común⁹. La función social de la propiedad está también en la mente del legislador de 1975¹⁰ y cobra forma constitucional en nuestra Ley de leyes a través de su artículo 33.2¹¹. Por último, viene recogida en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 1990¹² en su párrafo II. El Texto Refundido de 1992 concreta este primer fundamento meta-urídico en el artículo 3.1.a) y en su número 5: «*La función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio*». En conclusión, esta dimensión social de la propiedad legitima el deber de cesión gratuita (cuyos orígenes están en las Leyes de Ensanche de mediados y finales del siglo XIX) de terrenos destinada a lo que el TR vigente denomina genéricamente «dotaciones públicas».

⁶ Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo (BOE núm. 135, de 14 de mayo).

⁷ La primera se encuentra en la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (BOE núm. 351, de 17 de diciembre), en su párrafo I. Según éste, el fundamento de la expropiación por interés social es la función social de la propiedad, implícita e inherente a toda relación de dominio; se supera así la concepción liberal, de uso y abuso, propia del Código civil.

⁸ MENÉNDEZ REXACH, A., *op. cit.*, pág. 66.

⁹ Esto es, no entendida como sistema de actuación en la gestión urbanística ni como sanción por incumplimiento de los deberes.

¹⁰ Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 107, de 5 de mayo) y Real Decreto Legislativo 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido del mismo nombre.

¹¹ El texto reza: «*La función social de estos derechos*» —propiedad privada y herencia— *delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes*. Una aplicación de su fuerza normativa respecto del artículo 87 TR76 aparece en la STS de 3 de marzo de 1986, en virtud de la cual «en nuestro Derecho, el de propiedad no tiene un carácter absoluto, estando subordinado a las exigencias que comporta su aprovechamiento por su titular y por las que dimanar de la comunidad».

¹² Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (BOE núm. 179, de 27 de julio).

Sigamos adelante: ¿cuál es la base que propicia la otra carga de cesión, la de terrenos lucrativos? Será el articulado de la Ley de Reforma de 1975 el encargado de plasmar el deber de cesión del 10% del terreno edificable siguiendo las pautas de un nuevo principio, expresado asimismo en su Exposición de Motivos ¹³: «.. *el derecho a edificar se condiciona (...) al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario...*». El TR actual completa y sistematiza esta línea por medio de la definición de los derechos y deberes que conforman el régimen urbanístico aplicable según la distinta y previa clasificación del suelo, novedad ésta que pasa por ser la principal y menos comprendida en cuanto a sus efectos de la Ley de 1990 ¹⁴. Con el segundo deber cesional se introduce el correlativo fundamento legal: «*se prevé que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos*» ¹⁵. Este principio, de conformidad literal con el artículo 47 de la Constitución, pone de relieve no sólo el enriquecimiento en forma de no-gasto que supone la participación de los propietarios en la urbanización de los terrenos objeto de cesión gratuita sino también la obtención directa, libre de cargas y gravámenes, de unos terrenos lucrativos que pasan a integrar una categoría de los bienes públicos o que sirven para comerciar con los propietarios o permutar otros terrenos.

Pues bien, la conjunción de los dos deberes, junto con su basamento legal aquí explicado, la relación con los Patrimonios Municipales del Suelo así como cuál deba ser su destino tienen su reflejo en el Título Preliminar ¹⁶, el Título I ¹⁷, el IV ¹⁸ y el VIII ¹⁹. Cierra este panorama legal el Capítulo Segundo del Título III del Reglamento de Gestión Urbanística y el Anexo al Reglamento de Planeamiento ²⁰, relativo a las reservas de suelo para dotaciones en Planes parciales.

¹³ Parágrafo V.

¹⁴ Véase la Exposición de Motivos en sus párrafos II, III y IV.

¹⁵ Exposición de Motivos del TR92.

¹⁶ Arts. 3. 1.a) y c) y 3 5.c).

¹⁷ Arts. 5, 7, 20. 1.a) y b) y 26.

¹⁸ Concretamente, su Capítulo IV.

¹⁹ Relativo al Patrimonio Municipal del Suelo.

²⁰ Aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (BOE núms. 27 y 28, de 31 de enero y 1 de febrero).

III. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

A) La Ley del Suelo de 1956

Básicamente, la situación en lo que respecta a la cesión obligatoria y gratuita de terrenos, era la siguiente ²¹:

- La **concreción exacta del deber procede del Plan parcial** —que entonces respondía a un contenido y trascendencia mayores que el actual— y no del Plan general, aun cuando cierto sector doctrinal defendía lo contrario. En este sentido, la STS de 24 de abril de 1978 establece que la determinación del sistema corresponde al Plan general, mientras que la «delimitación de la superficie concreta» es función del Plan parcial.

- El fundamento de la cesión radica en la compensación a los beneficios que la ejecución de este instrumento produce a los propietarios.

- El deber se restringe a una de las tres clases de suelo existentes: el de **reserva urbana**.

- **El destino** de la cesión sólo comprende expresamente **viales, parques, jardines, zonas verdes, aparcamiento y espacios libres** ²².

- Los terrenos cedidos lo son sin cargas, gravámenes ni arrendamientos de ningún tipo (art. 114) y quedan inscritos en el Registro de la Propiedad a favor del respectivo Ayuntamiento.

²¹ Las monografías especializadas contemporáneas a su vigencia (haciendo salvedad de los manuales urbanísticos) son, principalmente, tres:

GÓMEZ-FERRER MORANT, R. *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*. Ed. Tecnos. Madrid.

MARTÍN TEJERIZO, C. «Las cesiones obligatorias en la Ley de Régimen del Suelo». *R.E.V.L.*, n° 88, págs. 558 y ss.

ORTEGA GARCÍA, A. *Los deberes o cargas en la legislación urbanística*. Ed. Montecorvo. Madrid, 1974.

²² Una descripción detallada del significado técnico de cada uno de estos términos en la Ley del Suelo de 1956 se encuentra en:

ALONSO VELASCO, J.M. *Ciudad y espacios verdes*. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1971.

CAVERO GOICOERROTEA, J. *Los espacios libres en Derecho urbanístico*. Primer Congreso Nacional de Urbanismo. Madrid, 1962.

CHAVES, R. «Espacios libres y zonas verdes». *CyT* n° 1/1973; págs. 37-45.

CARRILLO DE ALBORNOZ, J. *CyT*, n° 1/1973; págs. 46-48.

SANZ BOIXAREU, P.J. «El régimen jurídico de las zonas verdes públicas». *R.E.D.A.* n° 47, págs. 325-354.

- Todos los terrenos cedidos se destinan *ex lege* al uso público (arts. 3.1.g) y 115) como bienes de dominio público.

- La **significación** real de la cesión varía según cuál sea el sistema de ejecución elegido. **En los cuatro** que están presentes en la Ley de 1956 la cesión es **obligatoria**; ahora bien, **solamente en los de cooperación y cesión de viales —es decir, los de gestión privada— es gratuita**, mientras que en el sistema público puro, el de expropiación, así como en el mixto de compensación, no existe tal gratuidad. En referencia a este último, el criterio jurisprudencial es invariable y surge como consecuencia de la obligación de pagar el impuesto territorial correspondiente «puesto que la equiparación de los propietarios de terrenos en las cargas y beneficios determinará que tengan que ceder los suyos para viales o zonas verdes, y recibirán otra superficie urbanizada en proporción a lo que se aportó»²³. Por otro lado, para que el fundamento de la cesión gratuita se cumpla, es indispensable que al propietario, después de la reparcelación, le reste una superficie apta para la edificación pues, de lo contrario, se le impone una carga sin beneficio correlativo y, por tanto, nos encontramos ante una confiscación. De ahí que se prevea en estos ejemplos una nueva reparcelación y, caso de no ser posible, la expropiación total de la finca con el pago de la correspondiente indemnización²⁴.

- Se establece el principio general de que existe obligación de urbanizar lo que se cede gratuitamente, como contraprestación de los titulares por la plusvalía generada a su favor (arts. 114 y 117).

- Se prevé la posibilidad de reducir el contenido del deber de cesión de modo excepcional cuando el coste de la urbanización supere la diferencia entre el valor inicial y el final (art. 114.2).

- El artículo 128 introduce el criterio de **expropiación-sanción** en caso de incumplimiento de este deber. En el supuesto de no consumarse, el procedimiento a seguir es el apercibimiento previo, acuerdo municipal de ejecución subsidiaria y acto de ocupación (SAT de Bilbao, de 15 de febrero de 1986). El fundamento legal de la resolución judicial reside en la conexión del artículo 67.3.a) de la Ley con el 47, 100 y ss. de la hoy casi totalmente derogada Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.

²³ STS de 4 de mayo de 1987. En idéntica dirección, las de 6 de marzo de 1985 y 8 de mayo de 1987.

²⁴ STS de 13 de marzo de 1979 y 30 de marzo de 1981.

- La obligación de cesión se configura *ob rem o propter rem* (art. 71), subrogándose completamente el nuevo titular «en el lugar y puesto del anterior».

- Respecto de la prueba, el TS considera que la inscripción en el Registro no es, por supuesto, constitutiva sino meramente declarativa ²⁵.

Si éstos son los puntos condensados extraídos de la legislación, existen otros cuyo diseño sólo ha sido posible a través de las conclusiones doctrinales y las decisiones de los tribunales. La Ley hace referencia a la posible cesión gratuita con ocasión de las llamadas **urbanizaciones particulares**, pero no especifica si la titularidad deviene municipal o, por contra, continúa en manos de los propietarios. NASARRE ALASTRUEY ²⁶, y con él la mayoría de la doctrina coetánea ²⁷, piensa que los terrenos destinados a los fines anteriormente enumerados no deben ser objeto de cesión gratuita estrictamente hablando, tanto por la ausencia de un deseo manifiesto en tal sentido en el texto legal como por la no concurrencia de un interés general propiamente dicho en esta clase de urbanizaciones (algo harto discutible, en mi opinión). Estos terrenos, por consiguiente, continuarán como propiedad privada, ya particular ya comunitaria— sobre este aspecto sí había mayores discrepancias —gravada con una servidumbre de paso y, consecuentemente, fuera del dominio público. Este extremo ha sido, sin embargo, precisado por la jurisprudencia. En su sentencia más representativa, la de 17 de febrero de 1986, el TS estipula: «*la cesión obligatoria que impone el artículo 67.3.a) (...) es circunstancia legal suficiente para legitimar el paso por dichos viales aunque éstos no hayan sido cedidos por el urbanizador y aceptados por el Ayuntamiento en forma debidamente documentada (...) sin que la falta de formación constituya obstáculo a su uso como paso público de tránsito desde y hacia lugares distintos de la propia urbanización*». Además, la potestad municipal «*para mantener a través de ellas un libre uso público*» es, asimismo, innegable por estar sometidos los terrenos a «*las facultades de policía de ordenación del tráfico*» ²⁸.

²⁵ STS de 20 de octubre de 1988.

²⁶ *Las urbanizaciones particulares*. Ed. Montecorvo. Madrid, 1972.

²⁷ Entre otros: MARTÍN BLANCO, J. en *Las urbanizaciones privadas y su posible configuración jurídica*. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1973; págs. 77-79, y PARADA VÁZQUEZ, J.R. en «Urbanizaciones privadas y suelo no urbanizable». *XVII Lecciones de Derecho Urbanístico*, Consejo Regional de Asturias. Oviedo, 1980; págs. 227-238.

²⁸ Mucho más recientemente, el TS ha vuelto a pronunciarse en semejantes términos a través de la sentencia de 20 de enero de 1992.

Otra cuestión interesante es el estudio de las cesiones gratuitas incrementadas o añadidas, presentes en la figura del denominado **urbanismo concertado** y reguladas por el Decreto de 18 de agosto de 1972, estudio en el que no voy a abundar ²⁹. Un ejemplo real de esta práctica es la contenida en la STS de 13 de marzo de 1987. El promotor cede gratuitamente los terrenos a que está obligado más una zona escolar y otra deportiva, —que todavía no estaban previstos como objeto debido y obligatorio de cesión según la Ley de 1956— donación que queda condicionada a que si el cedente resultaba ser finalmente el adjudicatario del concurso subasta previsto para la explotación del polideportivo, la condición suspensiva del pago de un 50% del coste total de las instalaciones por parte del Ayuntamiento se anularía.

Querría finalizar este breve análisis de la Ley de 1956 con un tema que, creo, influyó en la evolución sufrida desde 1975; frente a la voluntad de la Ley, el hecho es que en determinadas ocasiones, especialmente si los Ayuntamientos no disponían de una situación económica saneada, éstos mostraban todo tipo de **reticencias a recibir los bienes objeto de cesión** puesto que, si bien es verdad que su urbanización correspondía a los propietarios, su mantenimiento y ampliación a partir de la recepción definitiva corre a cargo de la Entidad local. La misma sentencia que acabo de citar resume la práctica habitual en estos casos: los supuestos defectos en que los propietarios incurrían al efectuar la urbanización. Con ello, los propietarios no podían acreditar el cumplimiento de su deber de cesión. Recientemente, el Gerente de la Revisión del Plan general de Madrid, RODRÍGUEZ-AVIAL, ponía de manifiesto esta idea de manera muy llana: *«las cesiones que no interesan, para los Ayuntamientos, aunque sólo generan gastos y es complicadísimo hacer frente a ellas: las zonas verdes, los equipamientos»* ³⁰.

B) La Reforma de 1975 y el TR de 1976

La Ley de Reforma de la anterior Ley del Suelo, que continuará vigente en muchos de sus aspectos, y su posterior TR de 1976 pretenden

²⁹ Para un análisis de su repercusión son muy útiles las siguientes referencias: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *El urbanismo concertado y la reforma de la Ley del Suelo*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1974. LLISSET BORRELL, F. *La actividad urbanística de los particulares*. Ed. Montecorvo. Madrid, 1976.

³⁰ *El suelo a debate*. Dirección General de Planificación Urbanística y Concertación de la Consejería de Política Territorial de la C.A.M. Madrid, 1994; pág. 52.

introducir una serie de cambios realmente novedosos con los que paliar los defectos de 1956. Exclusivamente en el terreno que nos ocupa, las modificaciones más significativas son éstas:

- **Extensión de la cesión** gratuita y obligatoria a las dos clases de suelo que, junto al rústico, establece la Ley. Para el **urbano**, según se desprende del artículo 83.3 TR y para el **urbanizable**, en sus dos modalidades: el programado, en virtud del artículo 84.3 y el no programado, tras la aprobación de su respectivo PAU (arts. 84.1 y 146.3 TR).

- La **concreción del deber** a que me estoy refiriendo no tiene su origen, como ocurría en el sistema precedente, sólo en el Plan parcial —toda vez que su definición sufre una mengua considerable en relación a su antigua formulación— sino también en el **Plan general** respecto del suelo urbano, puesto que el TR otorga a este último instrumento de ordenación la obligación (art. 12) de detallar unas determinaciones que ya son de aplicación directa o inmediata.

- En lo que se refiere al **momento de la cesión**, del artículo 100.1.a) se deduce que éste no es instantáneo, y me explico. El suelo de cesión obligatoria para este destino público carece de aprovechamiento urbanístico; ahora bien, realmente esto que acabo de decir sólo tiene sentido con el acto de la compensación o la reparcelación, ya que antes el suelo en cuestión, como el de toda la unidad de actuación, únicamente goza de un aprovechamiento potencial. Solamente cuando se libera esa potencialidad en negativo, puesto que nada obstaba hasta ese momento para que los terrenos fueran edificables, puede realizarse verdaderamente una cesión de suelo sin aprovechamiento. La construcción que, en su caso, se levante sobre él (no estoy pensando ahora en términos de jardines o parques sino de escuelas, polideportivos, etc.) no «consume volumen virtual y lucrativo, aunque lo haga materialmente objetivo»³¹. En este caso, el concepto de aprovechamiento no supone un obstáculo de comprensión como sí sucede sin embargo en otros campos de la Ley en que su concurso se hace necesario.

- La **diferenciación aparente de destinos y extensión en la superficie final de cesión, según que se hable de suelo urbano o urbanizable**. Comparando los respectivos artículos 84.3 y 12 TR se comprueba que, por más que el listado de dotaciones públicas que deben existir —independientemente de su forma de obtención— tanto en uno

³¹ GARCÍA-BELLIDO, J. «Estrategias de planeamiento y gestión para la cesión gratuita de los sistemas generales». *CyT*, nº 2/1983, págs. 93-101.

como en otro son incluso literalmente idénticas, no obstante los propietarios de suelo urbano sólo tienen la obligación de ceder gratuitamente las zonas dedicadas a «*viales, parques, jardines públicos y centros de E.G.B.*» mientras que los del urbanizable están compelidos además a ceder los destinados a «*zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y demás servicios públicos necesarios*». Dos hechos quiero resaltar sobre esta distinción. En primer lugar, el legislador de 1975 comprende la excesiva y hasta cierto punto inútil pormenorización del significado no equivalente de «zona verde», «espacio libre», «parque» y «jardín». Por ello, obvia los dos primeros términos enunciados, al mismo tiempo que las otras dos vías van a irse confundiendo paulatina e ineludiblemente en la práctica urbanística. Si en este aspecto el legislador a que me refiero dejó las cosas más claras, no aconteció lo mismo con el diferente trato en razón de la clasificación, hecho éste que llega a plantear si el resultado abiertamente discriminatorio que tuvo como resultado fue deliberadamente planeado o no. Un sector minoritario creyó que la Ley pensó en la discriminación debido a que «las dotaciones en suelo urbano son instalaciones marginales cuya creación queda irremediablemente supeditada a la existencia de restos de suelo urbano que no sean objeto de interés constructivo privado»³². Ahora bien, la doctrina mayoritaria propuso otra interpretación bien distinta a la luz del sobrevenido principio de igualdad de los artículos 14 y 149.1. 1ª del texto constitucional de 1978. No es que la Ley no imponga en el suelo urbano estándares de obligada observancia (como los mínimos reglamentarios aplicables en los Planes parciales) sino que no especifica con tanto detalle los mismos por las condiciones de tamaño y la, en muchas ocasiones, enmarañada red de relaciones jurídicas dominicales y de otros derechos reales preexistentes a la ordenación del suelo urbano³³. Sea como fuere, el hecho es que la jurisprudencia ha mantenido el criterio de interpretación restrictiva del artículo 83.3³⁴ y, en consecuencia, las Corporaciones se han visto obligadas a buscar otros medios no gravosos para poder ubicar esa parte de dotaciones públicas locales que no son objeto de cesión gratuita. En general, sin embargo, la solución ha recaído en el instituto expropiatorio. Cabe preguntarse si la voluntad real fue de compensación; en efecto, el incremento de la superficie de cesión gratuita limita en suelo urbano la edificabilidad total del polígono, cosa que es posible

³² «La regulación jurídica de las dotaciones en suelo urbano y la Constitución». *CyT*, nº 2/1979; pág. 107.

³³ Véase «La calificación del suelo, sistemas generales y aprovechamiento medio», de SÁNCHEZ CASAS, C. en *CyT*, nº 1/1981; págs. 67 y ss.

³⁴ Por ejemplo, la STS de 26 de marzo de 1993.

amortiguar en el suelo urbanizable ya que una construcción en mayor altura absorbe esa reducción de superficie y es sabida la flexibilidad que admite en la realidad el sistema de alturas en este último tipo de suelo y su antagonica rigidez en el supuesto del urbano ³⁵.

- Con objeto de dirimir definitivamente la cuestión de si la cesión se producía o no por voluntad expresa del particular, el TR responde que dicha cesión se materializa *ope legis*, una vez aprobado el sistema de actuación (art. 100.1.a anteriormente citado). La teoría de la voluntariedad cesional queda abolida de un plumazo legal ³⁶.

- Novedad es asimismo el procedimiento del artículo 50 TR y 162 RP cuando se produzca la **alteración de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres**, que así los continúa denominando la jurisprudencia. La dificultad de los requisitos legales para alterar la ubicación y el destino, en un proceso en que interviene la máxima autoridad local y estatal, es acompañada por una nueva interpretación sino restrictiva sí estrictamente literal del precepto, puesto que únicamente es aplicable a los supuestos de modificación como tal del planeamiento, no así cuando lo que concurre es una revisión ³⁷. Por otro lado, la STS de 6 de febrero de 1982 reza que *«el destino de las zonas verdes (...) viene referido expresamente en el texto legal a parques y jardines públicos»* y que, a esos efectos, *«no cabe distinguir entre zona verde y espacio verde público ya que, en definitiva, ambas expresiones definen un único e idéntico concepto urbanístico»*.

- El nuevo texto se inclina a regular con mayor profundidad la práctica del urbanismo concertado ³⁸ y su relación con el sistema ampliado de cesiones gratuitas mediante la nueva configuración del PAU, cuando se articula a través de concurso. Este **alcance superior de los Programas de Actuación Urbanística** se especifica en los artículos 46.3.a) y 146.3 TR. De pasada, me limito a poner de relieve la incidencia de esta cesión incrementada en la disminución o suplencia de la entrega del 10% al que en seguida haré referencia.

³⁵ ZORRILLA, R. «Las nuevas técnicas de gestión en el suelo urbano y el Derecho de propiedad». *CyT* n° 3/1984; págs. 65-94. Este artículo es particularmente significativo pues las críticas vertidas en él fueron premonitorias de las reformas a que haré alusión en el capítulo siguiente.

³⁶ STS de 1 de octubre de 1986.

³⁷ STS de 13 de abril de 1987 y 8 de febrero de 1993.

³⁸ DE REAL HEREDIA, M.E. «Urbanismo paralelo. La figura del convenio urbanístico». *ET*, n° 32; págs. 163-189.

- Se aclara finalmente que en el sistema de cooperación los propietarios son los encargados de aportar el suelo y la Administración es la que ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos, mientras que en el de compensación son los propietarios quienes costean y ejecutan directamente. Esta diferencia está fundamentada en los artículos 100.1.c), 120.1, 122.1.c) 124.2 y 132.1 TR, así como en el 188.3.b) del Reglamento de Gestión Urbanística. Esta línea ha sido respetada uniformemente por el TS en todas sus sentencias, entre las que destacan por su claridad las de 18 de junio de 1985 y la de 31 de octubre de 1989. La urbanización, que también comprende los terrenos cedidos, ya se realizaba en el sistema de cesión de viales, desaparecido en 1975, a través de contribuciones especiales. Del mismo modo que ocurría en la Ley de 1956, la jurisprudencia continuará diciendo que la cesión es en todo caso obligatoria aunque sólo gratuita en el sistema de cooperación ³⁹. La STS de 13 de mayo de 1992 — y, en parecidos términos, la de 7 de febrero de 1994— indica que, desde la promulgación de la Ley de Reforma de 1975, la causa real de la cesión ha variado en beneficio de una concepción que tiene más presente las ventajas para la comunidad en general, testiga y partícipe del proceso urbanizador que, como anteriormente, la carga por el aumento patrimonial que el afectado recibe de dicho proceso ⁴⁰.

- No es apropiado terminar este breve repaso ⁴¹ acerca de las transformaciones sufridas en la institución del deber de cesión gratuita en el nuevo sistema sin hacer referencia a un problema originario en cuanto a la interpretación de algunas normas. La cuestión de la que hablo es la de dilucidar si, dada una reparcelación conforme a Plan, los terrenos objeto de litigio que tenían la condición de bienes de dominio público por razón de su uso perdían dicha condición y qué sucedía con su destino. La STS de 23 de noviembre de 1993 ha resuelto el dilema de la siguiente manera: depende del modo de adquisición. Es aquí donde se relaciona el tema de la cesión. Si no habían sido obtenidos como consecuencia de cesión obligatoria y gratuita, el aprovechamiento urbanístico referido a su superficie pertenecía a la Administración municipal. Si al contrario, procedía la sustitución de unas superficies por otras cuando los bienes de dominio público constituyeran una cantidad

³⁹ Por ejemplo, la STS de 11 de julio de 1988.

⁴⁰ STS de 6 de marzo de 1981.

⁴¹ Un trabajo que abunda en los aspectos aquí tratados y de fácil comprensión es «Beneficios y cargas derivadas de la ordenación urbanística», de SALAS, J. en *RAP*, n° 92; págs. 45 y ss.

igual o inferior a los que resultaran como consecuencia de la ejecución del Plan o, a la inversa, percibiendo la Corporación el exceso en terrenos edificables si la superficie correspondiente a aquellos bienes fuese superior a la prevista en el nuevo planeamiento. La base legal a que recurrió el Tribunal comprendía los artículos 154.2 y 3 TR y el 47.3 RGU ⁴².

Con ser relevantes las modificaciones que el TR de 1976 y los posteriores Reglamentos llevan a cabo en la cesión gratuita para dotaciones públicas ⁴³, no hay lugar a dudas que **la mayor novedad de la Ley radica en la introducción de un nuevo tipo de cesión igualmente obligatoria pero onerosa o lucrativa**. Esta cesión, por supuesto, está íntimamente ligada a la noción y práctica del aprovechamiento medio. Como ya he puesto de manifiesto en la introducción, no es mi intención entrar en el campo de su origen (y posterior adulteración), ni en el del cálculo de coeficientes ni las valoraciones. Así pues, aclarados los límites de mi propósito, comienzo su estudio resumido:

- El artículo 84.3.b) impone el deber de cesión obligatoria —palabra que, curiosamente, no aparecía expresamente en el otro supuesto cesional— y gratuita (veremos que no es tal) del **10% restante del aprovechamiento medio del sector** en el que se encuentre la finca, para los titulares en suelo urbanizado programado o apto para urbanizar, teniendo en mente que los aprovechamientos podían ser distintos entre sectores. Al contrario que la cesión dotacional, el suelo urbano no conoce esta suerte de obligación y tampoco el urbanizable no programado en tanto no se apruebe el PAU en concreto. La figura del aprovechamiento medio tiene su punto de partida en «la tradicional injusticia distributiva que producen los planes al asignar aprovechamientos distintos a los terrenos comprendidos dentro de un mismo tipo de suelo» ⁴⁴, ante la más que demostrada insuficiencia de la reparcelación regulada en la Ley anterior. El coeficiente, que se computa tomando en consideración «los usos lucrativos, el nivel de intensidad de los mismos y el total de la superficie comprendida dentro de esta categoría de suelo» ⁴⁵ da lugar como tal al valor del contenido patrimonial del derecho del particular, que tiene derecho a apropiarse del 90%.

⁴² También, las STS de 30 de junio de 1982 y 7 de marzo de 1987.

⁴³ A mi juicio, estos cambios no pueden entenderse por completo sin estudiar al menos estos dos artículos: «Sobre el alcance de las cesiones en la Ley del Suelo», de GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L. en *RDU*, n° 51, págs. 85-98 y «La cesión obligatoria y gratuita de terrenos por razón de urbanismo», de LÓPEZ PELLICER, J. A. en *RDU*, n° 53; págs. 33-78.

⁴⁴ PERALES MADUEÑO, F. «Régimen urbanístico del suelo». *CyT*, n° 2/1973; pág. 93.

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 95.

No olvidemos que **el objetivo declarado del aprovechamiento medio no es tanto la equidistribución de beneficios y cargas cuanto la obtención gratuita de los sistemas generales**, según consta en el párrafo VI de la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 1975.

- La cesión del 10% se precisa sobre unos terrenos cuyo aprovechamiento urbanístico no es igual a cero, sino **sobre suelos edificables**. Si bien el deseo legal es que, como regla general, se pague en especie, *in natura*, de modo reglado puede sustituirse esta contribución a la comunidad por su equivalente económico valorado conforme a las reglas del artículo 105 TR. Según el artículo 125, esta indemnización sólo es posible por razón de «actuaciones urbanísticas de carácter sectorial» caracterizadas por ser «una reducida extensión de terrenos o situarse en parajes aislados» o, finalmente, si no fuera posible acometer la reparcelación de los terrenos total o parcialmente en grado «superior a un 50% de la misma». En cuanto al momento de la indemnización, será determinado por el acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación o de compensación (arts. 100.1.a) TR y 172.e) y 179.1 RGU) ⁴⁶.

- La Disposición Transitoria 2^a. 1 de la Ley de Reforma, como prueba del interés de la consolidación del nuevo deber, ajustó cuanto pudo el límite de la **retroactividad** de manera que el deber no sólo existía en los Planes aprobados definitivamente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley, sino también a aquéllos «que no estuvieran en curso de ejecución» entonces, aun cuando ya se hubiera llevado a buen término su aprobación, según recalca la Disposición Transitoria siguiente ⁴⁷.

- Como consecuencia de su rasgo lucrativo, la jurisprudencia fue estableciendo una **carga paralela a la Administración que recibe y hace suyos unos terrenos cedidos**. Efectivamente, en el sistema de compensación el Ayuntamiento debe contribuir a los gastos de urbanización como beneficiario y propietario de ese porcentaje incardinado en terrenos edificables ya que, si en el sistema de cooperación la misma Administración contribuye a los costes de urbanización (art. 186.2 RGU), con mayor razón se debe seguir esta regla en un sistema cual es el de compensación, en el que los propietarios descargan al municipio de la gestión urbanizadora y, además, ceden esos suelos que «la Administración recibe como propietario de Derecho privado» ⁴⁸.

⁴⁶ STS de 20 de julio de 1987.

⁴⁷ Un ejemplo de su aplicación se encuentra en la STS de 18 de julio de 1986.

⁴⁸ STS de 23 de mayo de 1991.

- Por último, el artículo 46.3.b) RGU, promulgado dos años después del TR, completa el esquema de cesiones. El exceso sobre el 90% del aprovechamiento medio «establecido para todo el suelo urbanizable programado» en determinados propietarios sirve para compensar a los particulares deficitarios por haber quedado sus terrenos afectos a sistemas generales. En este caso, el Ayuntamiento sirve como intermediario para realizar dicha adjudicación positiva o, caso de no ser posible en especie, mediante la supletoria indemnización en metálico o la disminución de la carga de participación en el coste de las obras de urbanización. Nos encontramos ante el germen de las famosas TAU o transferencias de aprovechamiento urbanístico. Ahora bien, caso de que «tales adjudicaciones no absorban la totalidad de dicho exceso» sí habrá técnica y estrictamente una cesión de propiedad de «los terrenos no incluidos», a favor de la Administración municipal.

IV. LAS NOVEDADES DEL TEXTO REFUNDIDO DE 1992

La Ley 8/1990 y su más que aparentemente inconstitucional refundición, el TR de 1992, cuyas capacidades innovativas van más allá de las posibilidades legales ⁴⁹, introducen modificaciones significativas en la regulación del régimen jurídico del suelo y la ordenación urbana. Unas aportaciones que en consonancia con una gran proporción del nuevo tratamiento de otros aspectos esbozados por la Ley de Reforma de 1990 se han llevado a cabo sin pensar en sus consecuencias. De ahí que parte de lo que se diga a continuación pueda pasar a ser papel mojado en poco tiempo, cuando la fiscalización que ejerce el Tribunal Constitucional dé la razón en alguna medida a los motivos que en su día ocasionaron la interposición del respectivo recurso; uno de ellos es precisamente la definición y desarrollo de la técnica del aprovechamiento tipo y, por consiguiente, está íntimamente relacionado con el tema que nos ocupa. Por otra parte, quizá el pronunciamiento del TC resulte finalmente anacrónico o extemporáneo si, como resulta de las recientes conclusiones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, el TR ingresa en el relicario de las Leyes del Suelo por su casi total transformación. Tal es así que en algunos casos la legislación autonómica ha puesto en marcha el desarrollo de la legislación básica contenida en el TR como si de Derecho supletorio se tratara —así, la Ley catalana, suficientemente analizada en su articulado y los

⁴⁹ FERNÁNDEZ TORRES, J.R. «Refundición y Constitución: examen del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 26 de junio de 1992». *RAP*, n.º 3/93; págs. 119-164. Defensor de la refundición es, por el contrario, GALLEGO ANABITARTE, en su conferencia «Aspectos generales de la refundición de la legislación urbanística; objeto y límites de la tarea refundidora».

entresijos políticos de su aprobación sin objeción del Gobierno—, que es precisamente lo que los aplicadores del Derecho urbanístico propugnan (y llevan a a la práctica) como opción alternativa a las incongruencias actuales. Pero entremos ya en el desmenuzamiento del nuevo régimen legal de las cesiones surgidas de la Ley 8/1990 y el TR de 1992. Para ello he dividido la exposición de este capítulo en la explicación de los dos tipos de cesión y el análisis de posibles pautas de futuro.

A) La cesión dotacional

En este ámbito, tres son las novedades fundamentales: la ejecución forzosa, la legitimación de la ocupación directa y la extensión de la obligación de cesión a una gama genérica de «dotaciones públicas».

El artículo 301 TR92 recoge una vieja aspiración que data de un proyecto fechado en 1978 y que tuvo su origen en la Dirección General de Urbanismo del actual MOPTMA; dice su primer párrafo que «*los Ayuntamientos podrán utilizar la **ejecución forzosa** (...) para exigir el cumplimiento de sus deberes a los propietarios, individuales o asociados, y a las empresas urbanizadoras*»⁵⁰. La legislación autonómica ha desarrollado el sistema de actuación por ejecución forzosa; los precedentes se encuentran en la Ley del País Vasco y, fundamentalmente, en la Ley navarra 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (arts. 171 a 181). No obstante, la más reciente de las Leyes autonómicas de urbanismo, la madrileña, confiere a este sistema adicional y, en su caso, supletorio de los tres adicionales (art. 89) dos efectos en el ámbito que me concierne (art. 90.1 y 2):

- la ocupación inmediata de los terrenos de cesión dotacional, y
- la localización y ocupación de los terrenos lucrativos de cesión a la Administración «*para la promoción y construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública*».

Precisamente, el artículo 199 TR92 regula la institución de la **ocupación directa**. Esta, definida más adelante en el artículo 203⁵¹, sirve para efectuar una ocupación anticipada de determinados suelos:

⁵⁰ Como el resto de los artículos del Título Noveno, éste es de aplicación plena, no básica ni supletoria, razón por la cual su posible desarrollo se agotaría en los reglamentos estatales que en ejecución de la Ley debían haberse promulgado; sin embargo, a falta de éstos, la realidad es otra, como digo a continuación.

⁵¹ «*Se entiende por ocupación directa la obtención de terrenos afectos por el planeamiento a dotaciones públicas mediante el reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento real*».

a) los destinados a sistemas generales adscritos o en suelo urbano con aprovechamiento tipo cuando estén excluidos de las áreas de reparto o cuando, siendo incluidos en éstas por la legislación autonómica, no se establezca otro procedimiento específico de obtención. En ambos casos se aplica la ocupación directa salvo que se opte por la expropiación;

b) los destinados a sistemas generales adscritos o en suelo urbanizable y apto para urbanizar (suelos donde siempre rigen las disposiciones sobre áreas de reparto y aprovechamiento tipo), con la misma salvedad;

c) los destinados a dotaciones públicas locales no incluidas en unidades de ejecución, cuando falle el mecanismo de las TAU o el autonómico supletorio y también en defecto de expropiación (art. 199.2.b) TR92).

Por contra, la ocupación directa (en resumen y simplificando, una suerte de expropiación con único pago posible en especie y no encuadrable en la técnica de cesión gratuita salvo en el acto inicial) no es susceptible de ser implantada en los municipios en que no se aplican —para suelo urbano, exclusivamente— las normas de AR y AT, pues los propietarios de sistemas generales adscritos o incluidos en dicha clase de suelo y los de las dotaciones locales excluidas de unidades de ejecución no podrán integrarse en ninguna unidad excedentaria en aprovechamiento real, al no poder calcularse éste. En este caso, es procedente la expropiación o la cesión «gratuita» de los terrenos a cuenta de unidades de ejecución excedentarias en suelo urbanizable (arts. 200 y 205.3 TR92).

La innovación más sorprendente relativa a este primer deber cesional es, sin embargo, el propio vocablo que aparece redactado en el artículo 20.1.a): **dotaciones públicas**. Para entender la magnitud de su significado es primordial saber qué es lo que en la filosofía del TR92 se entiende por público y privado; para ello me retrotraigo a la Ley de 1956. En ésta, lo público era aquello cuyo titular fuera una de las Administraciones o Entidades públicas y estuviera destinado al uso o servicio público. No se originaba entonces ningún tipo de problema porque en la relación de dotaciones no había una en que el elemento privado estuviera presente. Esta identificación de lo público y lo privado en estricta correspondencia con la idea de la titularidad comenzó a resquebrajarse con la Ley de Reforma de 1975, en la que por primera vez se contemplan los que hoy llamamos sistemas generales. Más aún, el posterior Reglamento de Planeamiento incorpora al concepto de estructura orgánica del territorio el de equipamiento comunitario (art. 19.b.). La especificación del mismo incluye ya centros docentes privados, comerciales y «*cualesquiera otros*

que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios» (art. 25.1.d.), que se determinarán «en función de las necesidades del conjunto de la población a la que han de servir» (art. 25.3). Surge, por tanto, la necesidad, la obligatoriedad de distinguir en este equipamiento las dotaciones de uno u otro carácter que, siendo por su fin públicas, no entran por supuesto en el deber de cesión obligatoria y gratuita al tener un aprovechamiento urbanístico y lucrativo y no pertenecer al dominio público. Sin embargo, la jurisprudencia se mantiene en la línea trazada por la STS de 17 de febrero de 1976 que interpreta de manera restrictiva la frase «construcciones destinadas a uso o servicio público», que se circunscribe a los bienes de uso y servicio público y no a los de servicio al público puesto que, de lo contrario, «no habrá edificio con destino comercial que escape del significado de dotación pública». Este es el punto en el que la nueva legislación da un vuelco más que previsible: la distinción entre lo público y lo privado en la terminología gráfica y global del Plan no radica en quién sea su titular sino en cuál sea el tipo de servicio que se tenga previsto prestar en la localización exacta del territorio. Así pues, habrá edificios cuyo propietario sea la Administración pero que, por caer en la clasificación de bienes patrimoniales, el planificador no los denomine públicos sobre el plano; y viceversa, fundaciones asistenciales, centros de enseñanza privada, asociaciones vecinales, templos y superficies comerciales que por su prestación de servicios se les especifique públicos. Lógicamente, a efectos registrales y cesionales se mantiene la obligación contenida en el RP de separar el dominio público del privado de todas estas dotaciones «públicas» por su fin (art. 72.2.e). Bruscamente, el artículo 20.1.a) TR92 anteriormente citado introduce una duda que debe resolverse en el sentido de ser una más de las contradicciones internas del texto legal; y es que compele a la «cesión de las dotaciones públicas». Por un lado, es claro que falta el añadido del término «local» pues tan dotación pública es ésta como un sistema general y, ya se verá, éstos no son objeto de una cesión obligatoria y gratuita— al menos no en la medida de la dotación local — pues, salvo el caso del artículo 200, el TR92 no prevé su obtención por cesión. Pero es que además esta errónea expresión derogaría esa nueva concepción de lo público al servicio de la ciudad porque, entonces como ahora, es incontestable el hecho de la no cesión de los terrenos para dotaciones públicas de dominio privado; una situación inversa haría descansar el coste de obtención de su aprovechamiento para un beneficiario por parte de toda la comunidad que participa en la equidistribución. Ignoro a ciencia cierta en qué medida estuvo presente la intencionalidad a la hora de redactar esta breve pero problemática expresión y, en caso de que así fuese, qué consecuencias preveía el legislador a la hora de hacer aplicación del precepto. Dos explicaciones se

me ocurren como factibles. La primera es que se pretendiera solamente culminar el proceso de desdormenorización de las dotaciones públicas iniciado en 1975, en pro de una mayor claridad. Si ése fue el objetivo, desde luego no ha habido éxito, como luego explicaré. La segunda interpretación me parece más plausible y aproximada a la realidad, y nace de una afirmación incuestionable: en el fondo late la certeza de que buena parte de los ingresos para satisfacer, en contra de la Ley, los gastos corrientes de los municipios nacen de la gestión urbanística⁵². Ante la falta de alternativas financieras serias, los servicios de los Ayuntamientos ya habían comenzado a aprovechar las lagunas y carencias de la Ley para seguir manteniendo esa fuente principal y al mismo tiempo dotar, al suelo urbanizable especialmente, de sus equipamientos. Si con anterioridad existía cierto grado de discrecionalidad a favor del planificador, ahora la aparente simplificación no conlleva una mayor presencia de ésta sino que ha abierto las puertas a la arbitrariedad y al desvío de poder, en buena parte consentidos por esa meta final. El artículo 20.1.a) es un ejemplo claro de cómo la búsqueda precipitada y poco profunda de lo claro no genera una explicación expedita de aquello que se pretende delimitar sino el efecto perverso, contrario o antagónico. El término «dotaciones públicas» en ese campo de la cesión es ambiguo y ya se sabe que la ambigüedad de las Leyes gesta invariablemente el proceso, hoy tan en boga, de su judicialización y, en definitiva, el incremento probado de la litigiosidad. Con la ambigüedad entra asimismo el lastre ya citado de la arbitrariedad que es, por así decirlo, el límite ilegal de la discrecionalidad menos legal. Actualmente existe un camino por el que los Ayuntamientos permiten que determinados establecimientos privados de dudosa calificación como pública reciban este epíteto en el planeamiento para su posterior implantación: el juego de las modificaciones o cambios de uso y destino de los terrenos sin necesidad de acudir a la revisión. Efectivamente, la relación del artículo 128 TR92 con el siguiente 129 y la poca claridad del artículo 25.1.c) RP llevan a que las «áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo (...) y otras instalaciones análogas» vayan integrándose paulatinamente en la consideración de «espacios libres». El rodeo a la Ley ha calado también en la jurisprudencia⁵³. Esta indefinición de lo que es la dotación pública, el

⁵² FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M.A. «Sobre la necesidad de revisar la regulación del mercado del suelo». *Economistas*, nº 60; págs. 157-163. También en «Extracto del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado del suelo». CyT nº 99; págs. 155-163.

⁵³ Así, la STS de 22 de mayo de 1979 considera compatible el caso de la construcción de un aparcamiento subterráneo con la calificación de zona verde, y la STS de 7 de junio de 1989 hace lo propio con un paseo marítimo, encuadrándolo en la calificación de espacio libre. Para una mejor comprensión, véase *Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992* (Tomo I). Ed. Abella-El Consultor. Madrid, 1993; págs. 776-780.

cambio de su uso, los convenios con fuertes intereses mercantiles oscuros que, en su afán de obtener de modo compensatorio las dotaciones por otra vía distinta a la expropiatoria, conculcan las normas, provocan ejemplos sangrantes de ilegalidad como la instalación de empresas de hostelería en terrenos destinados a servicios administrativos, esquinas dotacionales irregulares en aledaños urbanos de gran importancia, desequilibrios (tanto por exceso como por defecto) en la ubicación de los equipamientos, la construcción de estaciones de servicio junto a una planta eléctrica o la instalación de colegios públicos junto a los tanques de Gas Natural en el noroeste madrileño ⁵⁴.

¿Hasta dónde alcanza, en definitiva, el deber de cesión dotacional llamado gratuito? **En el ámbito de las dotaciones locales**, el TR92 cierra suficientemente cualquier tipo de duda y así lo ha reconocido la doctrina, en este punto uniforme. Siguiendo las pautas de SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ ⁵⁵, éste es el esquema definido en la Ley: son de cesión gratuita las dotaciones locales públicas (por razón de dominio) siempre que estén incluidas en unidades de ejecución. Por tanto, en suelo urbanizable y apto para urbanizar siempre se obtendrán de esta manera, pues no cabe la gestión asistemática, mientras que en suelo urbano con AT, cuando la actuación sea sistemática, la cesión se producirá a través de los instrumentos de equidistribución de cargas y beneficios del sistema de actuación elegido. Además, en suelo urbano con AT a ejecutar de forma asistemática, también es posible la obtención gratuita de estos terrenos dotacionales por parte del propietario afectado, con objeto de materializar como contraprestación en otro suelo el exceso de aprovechamiento real u objetivo sobre el susceptible de apropiación (art. 187.c) TR92). Finalmente, si no rigen en suelo urbano las disposiciones sobre AR y AT podrá operar asimismo la cesión mediante compensación en unidades de ejecución excedentarias en suelo urbanizable programado o apto para urbanizar (arts. 200 y 205.3 TR92) ⁵⁶. El momento exacto en que se produce la cesión y el ingreso en el dominio público municipal es el de la aprobación definitiva de los instrumentos

⁵⁴ Situación que, al margen de su ilegalidad urbanística, viola además el RD 886/1988, que transpone la directiva 88/610/CEE, relativa a los riesgos de accidentes graves en actividades industriales.

⁵⁵ *Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*. Ed Abella-El Consultor. Madrid, 1994, págs. 563 y ss.

⁵⁶ En puridad, éstas, como las demás, no son gratuitas desde el punto de vista del que cede puesto que «el cedente se reserva el aprovechamiento urbanístico» de esos terrenos para materializarlo de una u otra manera en tal o cual lugar de la unidad de ejecución o, en su caso, incluso fuera (GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L. en «El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás». *RDU*, n° 135; pág. 92).

anteriormente dichos, de compensación o reparcelación (arts. 159, 167 y 205.2 TR92). BALLESTEROS FERNÁNDEZ ⁵⁷ por un lado y CUETO BULNES y AGIRREGOITIA ARETXABAETA ⁵⁸ por otro llegan a la misma conclusión, éstos últimos quizá con una exposición más enrevesada ⁵⁹.

En lo referente a **los sistemas generales**, sólo muy recientemente se ha llegado a una conclusión más o menos unidireccional; justamente lo que se ha tardado en comprender el mecanismo interno del aprovechamiento tipo y su distanciamiento del anterior aprovechamiento medio ⁶⁰. No hablaré de la definición de los sistemas generales, de su posibilidad de que sean públicos o privados ni de si deben ser considerados como una cuarta clasificación de suelo o simplemente un criterio de calificación y zonificación. Lo que me interesa es poner de relieve que, *si bien*

⁵⁷ «El cuánto y el cómo de las cesiones en la legislación urbanística» *RDU*, nº 135; págs. 39 y 40.

⁵⁸ *El aprovechamiento urbanístico: cálculo y gestión*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati, 1995; págs. 210 y ss. Sostienen los autores que una cesión es gratuita cuando no hay por parte de la Administración actuante adquisición de aprovechamiento urbanístico y sin que, aparte, sufra merma alguna el de los propietarios. Para LASO MARTÍNEZ, la gratuidad radica en la «ausencia de desembolso a cargo de la Administración para la obtención de los terrenos» que, además, deben ser entregados urbanizados por los propietarios a su costa, conforme a los arts. 151.a) TR92 y 59.1 RGU (*El aprovechamiento urbanístico*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 1995; pág. 144). A diferencia de GONZÁLEZ-BERENGUER, LASO sí incluye como cesión gratuita en sentido estricto a la que se produce en el seno de las unidades de ejecución.

⁵⁹ Con respecto a las dotaciones locales faltaría por analizar la posibilidad o no de la reversión de los terrenos cedidos si, no mediando modificación, se implantara otro uso distinto o, existiendo aquélla, se transforme en suelo lucrativo por el uso. CUETO Y AGIRREGOITIA niegan esta posibilidad basándose en que la cesión no comporta una lesión patrimonial, pues el propietario de esos terrenos tiene derecho a adquirir su aprovechamiento en las parcelas edificables y, aparte, no existe un titular concreto que haya cedido el suelo sino que la cesión «opera colectiva y anónimamente», «es una adquisición de bienes sin dueño, lo que justifica la ocupación como modo originario de la propiedad» (*op. cit.* págs. 215 y 219). BALLESTEROS, por su parte, basándose en una interpretación extensiva del art. 205.3 TR92 y su relación con los supuestos de reversión del art. 225 del mismo texto legal, aceptaría la posibilidad de reversión a pesar de que la cesión no tenga la misma naturaleza jurídica que la expropiación, de no ser porque el propietario ya fue compensado por dicha cesión (*op. cit.* pág. 54). Por el contrario, LASO (*op. cit.* págs. 150-152) entiende perfectamente posible la reversión si el bien cedido gratuitamente lo es por imposición del Plan y si la alteración del uso es sustancial.

⁶⁰ En esencia, las diferencias son éstas:

- el cálculo del AT se practica tanto en suelo urbano como en el urbanizable (o s.a.u.);
- el momento de adquisición del AT no es el de la aprobación definitiva del Plan sino que, en teoría, hay un valor inicial latente que no se patrimonializa sino con el cumplimiento de los deberes de equidistribución, cesión y urbanización;
- los coeficientes de homogeneización de los usos pueden ser mayores o menores al característico (siempre la unidad) pero nunca iguales, mientras que en el sistema de 1975 podían ser iguales o mayores, pero nunca menores.

la Ley no permite expresamente la cesión obligatoria y gratuita ⁶¹ de los sistemas generales, esto no es óbice para que su obtención no resulte gravosa a la Administración en ocasiones. Me explico. Los sistemas generales se obtienen tanto en suelo urbano como urbanizable mediante expropiación o, en su caso, ocupación directa salvo en estos supuestos mayoritarios:

A) *En suelo urbanizable*, los terrenos destinados a sistemas generales pueden adscribirse o incluirse en dicha clase de suelo a efectos de **obtención** y valoración, según el artículo 9.2 TR92. En este caso, necesariamente pasan a integrar el AR al que se adscriben por su programación cuatrienal (art. 94.2 TR92) y se suman a la superficie total del denominador. La obtención —que no la urbanización— no supone gasto alguno para la Administración pues se «ceden» según las técnicas compensatorias o reparcelatorias. Si, por contra, los terrenos no se adscriben o incluyen en el suelo urbanizable (programado o no, y también al apto para urbanizar de las Normas subsidiarias) o se afectan a una actuación a desarrollar por el sistema de expropiación, es entonces y sólo entonces cuando entran en juego bien la expropiación, bien la ocupación directa. La diferencia es esencial: en el primer caso, los terrenos gozan del mismo AT del AR a que estén afectos, mientras que en el segundo es el establecido en el artículo 32 TR92 (50% del AT del AR). Lógicamente, se tenderá a no adscribir tal cantidad de superficie de sistemas generales que, engrosando demasiado el denominador, disminuyan el AT final y por consiguiente bajen el a.s.a hasta extremos que hagan fracasar la gestión urbanística. Una **práctica** frecuente para evitar este efecto y que elimina la filosofía del AT es, justamente, **partir de un AT predeterminado** como viable para la ejecución y, conocidos el aprovechamiento lucrativo total del numerador y la superficie del AR en el denominador, calcular los metros cuadrados que admite de más ese denominador. Otra práctica muy utilizada es la de aumentar el numerador con el **incremento de edificabilidad**, independientemente de las consecuencias sobre los objetivos del Plan ⁶². Incluso el terreno de los grandes equipamientos comunitarios puede obtenerse «gratuitamente» mediante su adscripción por partes a distintas AR (con distinto AT, normalmente) del suelo urbanizable, gracias a la *posibilidad* de que

⁶¹ Pues no resultaría equitativo que los propietarios de un sector, de una unidad de ejecución, soportasen la cesión de unos terrenos que estarán al servicio de todo el municipio y no solamente de su AR, y menos que dicha cesión se viera acompañada de la urbanización, a costa de los propietarios afectados (STS de 20 de julio y 21 de diciembre de 1987 y de 21 de febrero de 1994, entre otras).

⁶² Esta ha sido la solución propuesta para salvar la viabilidad de los PAU madrileños y la operación Arroyo Culebro, entre otros.

dichas AR sean delimitadas físicamente discontinuas y la innecesariedad de que los terrenos adscritos estén próximos o tangentes a los sectores a que se adscriben. Con ello se consigue el reparto proporcional y se evita el desequilibrio de la equidistribución en un solo AR. Además, LASO ⁶³ ve en el artículo 202.5 TR92 una manera de, si no obtener gratuitamente, sí recuperar por parte de la Administración lo pagado como consecuencia de la expropiación de suelos destinados a sistemas generales. El mecanismo en cuestión consiste en adscribir ⁶⁴ desde el Plan general esa superficie ya obtenida a determinadas unidades de ejecución también de suelo urbanizable para participar en su gestión. La clave está en el aprovechamiento urbanístico que la Administración municipal, además del terreno, adquiere con la expropiación y que hace efectivo en dichas unidades de ejecución. En el sistema legal anterior, por contra, esta adquisición del aprovechamiento era nula pues éste era igual a cero (art. 51 RGU, derogado en 1993). Por supuesto, continúa el autor, la adscripción no será posible si el órgano administrativo expropió suelo no urbanizable (a valor inicial y por tanto inferior al del urbanizable) y ahora pretende adscribirlo al urbanizable o apto para urbanizar, por el subsiguiente fraude de ley en el ámbito valorativo. Finalmente, **no es tampoco factible la adscripción en suelo no urbanizable**, pues esta clase de suelo carece de aprovechamiento urbanístico y en ningún caso se ejecuta ni gestiona mediante AR ni AT.

B) *En suelo urbano con aprovechamiento tipo*, las Comunidades Autónomas han empezado a legislar la **inclusión** de los sistemas generales adscritos o incluidos en dicho suelo en **las correspondientes AR** ⁶⁵, lo que supone su obtención y gestión sistemática a través de las unidades de ejecución, así como la adjudicación del paralelo AT. Solamente en los supuestos en que no exista esta inclusión, los sistemas generales han de obtenerse de modos no gratuitos. En cualquier caso, dadas las peculiaridades del suelo urbano, su consolidación y la dificultad de la transformación edificatoria y, mucho más, de su «esponjamiento», lo cierto es que, en la práctica del día a día, se suele acudir al instituto expropiatorio o a la compraventa por convenios.

C) *En suelo urbano sin aprovechamiento tipo*, los sistemas generales pueden obtenerse por cesión gratuita «a cuenta de unidades de ejecución

⁶³ *Op. cit.* págs. 112 y 113.

⁶⁴ Este es, según LASO el único sentido que cabe a la *adscripción* frente a la *inclusión* o sistemas generales *interiores*, que siempre son objeto de cesión.

⁶⁵ Así, por ejemplo, la Ley 9/1994, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Madrid, en su art. 43.1.

con exceso de aprovechamiento en suelo urbanizable» (art. 200 TR92), como reminiscencia del artículo 51 RGU ya comentado.

La Ley de 1990 y el TR de 1992 perdieron, a mi juicio, la oportunidad de hacer desaparecer la polémica distinción entre sistema local y general, que tanta confusión provoca no ya entre los técnicos urbanistas sino sobre todo en los responsables municipales sin formación adecuada. Tanto unos como otros son dotaciones al servicio público y, en pura consonancia con los objetivos legales de participación económica de los propietarios en el crecimiento de la ciudad en contraprestación a las plusvalías ganadas sin esfuerzo, por el mero hecho de que el lápiz del planificador trazara la línea justamente ahí, ambos deberían ser al menos obtenidos sin costo alguno para el municipio. El cómo se verá un poco más adelante. El problema se agrava, aparte, por la indefinición de los límites de estos espacios públicos y su ocupación progresiva (y definitiva, habitualmente) por usos y construcciones particulares⁶⁶, ante la pasividad o incapacidad de los responsables administrativos. Mientras existe la distinción, es de esperar que por lo menos su paulatina comprensión clarifique el cómo deben obtenerse⁶⁷.

B) La cesión de terrenos edificables

Las *novedades* que la nueva regulación (art. 20.1.b.) presenta respecto de la anterior son, en pocas líneas, las siguientes:

- **Equiparación del régimen jurídico de la propiedad en los suelos urbano y urbanizable programado o apto para urbanizar.** En lo que afecta a la cesión, supone la extensión al suelo urbano del deber en cuestión sobre cuya definición entraré ahora. Más aún, también la obligación de ceder el exceso de aprovechamiento real sobre el susceptible de apropiación (lógicamente, sólo posible en las unidades de ejecución no deficitarias) se aplica ahora en suelo urbano. El legislador entendió que la situación anterior era claramente discriminatoria en tanto que, por un lado, los propietarios de esta clase de suelo estaban obligados a ceder terrenos para unas dotaciones públicas menores en número y ex-

⁶⁶ *Espacios públicos y urbanos. Trazado, urbanización y mantenimiento.* Instituto del Territorio y Urbanismo. MOPU. Madrid, 1990; pág. 103.

⁶⁷ Además de los ya clásicos ejemplos de PORTO REY, E. en *RDU* (núms. 129, 130 y 131, págs. 105-172, 85-121 y 117-146, respectivamente), es aconsejable la lectura de los supuestos prácticos de SANTOS DíEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ (*op. cit.* págs. 357 y 360) y de CUETO BULNES, J.L. y AGIRREGOITIA ARETXABAETA, A. (*op. cit.* págs. 279 a 302) para entender la inclusión o no de los sistemas generales en el cálculo del AT.

tensión que los titulares de suelo urbanizable y, por otro, éstos eran gravados con el deber de cesión del 10% del aprovechamiento medio, literalmente. Súmese a estos dos factores el hecho de que en buena parte del suelo urbano las obras de urbanización ya estaban realizadas y amortizadas años atrás y se termina por constatar la diferencia de desembolso económico que soportaban unos propietarios y otros. ¿Fue el legislador de 1975 tímido en la regulación del deber de cesión del aprovechamiento medio o, por el contrario, la imposición del mismo exclusivamente al suelo urbanizable fue deliberada? Me inclino a pensar en lo segundo, habida cuenta de que, posiblemente, los padres de la Reforma no quisieron pillarse los dedos con el aspecto de la transformación urbanística de la realidad preexistente, tema con el que enlazo la siguiente innovación.

• **Sustitución de la figura del aprovechamiento medio por la del aprovechamiento tipo** ⁶⁸. Si bien esencialmente el fin de uno y otro es idéntico, la puesta en práctica de las ideas de 1975 se encontró con un obstáculo de difícil remoción. Según MARTÍN BLANCO ⁶⁹, el fallo del AM radica en que «sin la aplicación de la reparcelación y de la compensación podría ocasionar desigualdades de trato no sólo marginales o secundarias sino de entidad considerable». Con el AT se pretende «garantizar una mínima uniformidad (...) partiendo de una adquisición igualatoria (...) de sus respectivos aprovechamientos». Sería osado hablar de la repercusión real del nuevo propósito en la praxis, habida cuenta de la corta vigencia de la Ley y los escasos Planes que han recogido los nuevos mecanismos pero no es arriesgado asegurar que su dificultad técnica es aún mayor que la del AM, especialmente en suelo urbano. Por esta razón, los municipios siguen eludiendo más que subrepticamente las medidas detalladas en el texto legal. Añadamos al desconocimiento natural y/o buscado las Disposiciones transitorias y adicionales así como demás situaciones peculiares (p.e., el art. 27.4 ⁷⁰ TR92) por razón de materia y población y obtendremos un *maremagnum* que incita poco al estudio de la Ley e induce a buscar la solución más apropiada por otros vericuetos.

⁶⁸ Por más que en las Facultades de Derecho se siga cometiendo el error común de hacer equivaler uno y otro concepto, atribuyendo el cambio únicamente a un capricho del redactor.

⁶⁹ *Estudios sobre la Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico*. Ed. Colex. Madrid, 1991; págs. 26 y 27.

⁷⁰ Este precepto es asimismo una regulación *ex novo* y, posiblemente, esté fuera de los límites innovativos permitidos por la CE. En sentido opuesto se manifiesta DE LA CRUZ MERA, A. en «El aprovechamiento susceptible de apropiación en la Ley del Suelo de 1992». *RDU*, nº 133; págs. 113 y 114.

• En tercer lugar, se corrige un defecto de redacción que, de otro modo, conducía a una explicación paradójica. Lo que ahora aparece como **objeto de cesión** no es «el porcentaje de aprovechamiento»⁷¹ sino «**los terrenos**» donde esté localizado el aprovechamiento correspondiente a la Administración, de conformidad con los instrumentos compensatorios o reparcelatorios aprobados, terrenos que, por supuesto, gozan de edificabilidad. El aprovechamiento, ya lo he adelantado, es virtual en primera instancia y, por tanto, no puede cederse algo que todavía no existe. El aprovechamiento, técnicamente, sólo se apropia y se hace palpable con la finalización de la urbanización (y la cesión es un momento integrante, anterior a ese momento, un requisito previo al cumplimiento del deber que origina la realidad del aprovechamiento) y se materializa después, con la edificación. De modo que difícilmente se podría ceder un porcentaje de aprovechamiento cuando éste es potencial. De ahí que algunos autores hayan caído en el error de definir esta cesión lucrativa como un impuesto cuando, en realidad, no cumple los requisitos para serlo ni es una filosofía puramente tributaria la que fundamenta su existencia.

• Cuantitativamente hablando, **el deber de cesión también se incrementa**. La regla general es que se ceda (reitero, referido a superficie edificable) no ya un 10% sino un 15% más, en su caso, el exceso ya dicho (art. 27 TR92). Las excepciones a la regla sufren alguna que otra deficiencia. Por ejemplo, la redacción de la Disposición adicional primera, ¿se refiere a población de hecho o de derecho?, ¿cuáles son las «*circunstancias aconsejables*»? ¿qué se debe entender por «*entorno metropolitano*», que no «área metropolitana»? ¿es vinculante la instancia municipal? Se echa de menos también una solución más específica de qué hacer con respecto a las situaciones vigentes hoy en día cuya regulación original no es ni siquiera la Ley de 1975 sino la de 1956, en la que, como es sabido, no existía el aprovechamiento medio. En fin, en ocasiones no se sabe ni cuánto terreno debe cederse. Me estoy refiriendo al artículo 27.4 TR92 y su tan famosa como enigmática expresión «como mínimo». En aras de evitar cualquier tipo de discriminación, el autor del despiste⁷² y la doctrina en general piensan que dicho porcentaje debe ser, sin más, el mismo 85%; sin embargo, es cada municipio quien tiene que uniformar en su ámbito de ordenación la ampliación (ilegal, posiblemente) o disminución para evitar arbitrariedades singulares, caso por caso. La solución de que sea la Comunidad Autónoma quien

⁷¹ La expresión no sólo pertenece al TR de 1976 sino también al artículo 9 de la Ley 8/1990.

⁷² LÓPEZ TOLEDANO, que siempre explica que precisamente lo que se quiso es conciliar posturas autonomistas y estatales encontradas, aunque en el proceso de revisión de la Ley se olvidó concretar más el párrafo en discordia.

regule el porcentaje mediante Ley o Decreto parece chocar con las competencias urbanísticas de cada municipio, ya que en este caso es difícil probar la existencia de un interés regional frente al meramente local.

- Se confirma en la Ley (art. 151.3 TR92) la tendencia jurisprudencial anterior —a falta de un precepto que lo impusiera expresamente— en virtud de la cual la **Administración debe contribuir a los gastos de urbanización de esos terrenos en la proporción que hayan sido obtenidos**, como si se tratara de un propietario privado más de la comunidad compensatoria o reparcelatoria, a diferencia de lo que ocurre con la cesión de terrenos dotacionales locales, no lucrativos.

- La última novedad a la que haré referencia se encuentra en el segundo inciso del artículo 20.1.b) T92. Los **propietarios** podrán negociar con el Ayuntamiento y **adquirir los terrenos lucrativos objeto de cesión mediante su equivalente urbanístico monetario**, de modo que aprovechamiento real u objetivo y susceptible de apropiación coincidan. El precio que sustituye la obligada contribución en especie pasa a integrar el Patrimonio Municipal del Suelo. Con cierta lástima, no puedo extralimitarme en mi objetivo y analizar el destino de estos terrenos, las posibilidades, defraudatorias para unos o liberadoras para otros, de sus fines según los artículos 151.4 y 280 TR92, ni las prácticas comunes que adulteran el sistema de cesiones ⁷³.

No querría acabar este apartado sin resaltar el problema indemnizatorio que causa a la Administración actuante una mala previsión, un cálculo erróneo que origine un AT en una o varias AR lo suficientemente bajo como para no poder resarcir con el a.s.a. el aprovechamiento objetivo y los costes de urbanización a que está obligado el propietario ⁷⁴.

V. LAS PAUTAS DE FUTURO

En enero de 1995 salió a la luz el texto definitivo del informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, denominado «Documento de

⁷³ Que son, entre otras, las permutas de terrenos edificables por no edificables pero más extensos, al amparo de los arts. 80 TRLRL y 112.2 del Reglamento de Bienes, abandono de los terrenos debidos en manos de los propietarios a condición de realizar otro tipo de actuaciones no estrictamente urbanísticas que redunden en beneficio del Ayuntamiento o la venta fiduciaria por deudas del municipio con la Comunidad Autónoma, que viola la transmisión directa y gratuita de la que habla el art. 285 TR92.

⁷⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, J. L. *Comentarios a la Reforma del Régimen Urbanístico y Valor del Suelo*. Ed. Civitas. Madrid, 1991, pág. 411.

Salamanca». Sin entrar en el constante conflicto existente entre los partidarios de la desregularización e incluso despublicación del urbanismo y sus adversarios ideológicos, también el importante aspecto de las cesiones fue objeto de estudio y proposiciones de reforma. En el apartado de Recomendaciones de Política Urbana y de Suelo, el punto 5 pone de manifiesto que una de las pautas a seguir en lo venidero será «*romper los bloqueos, infraestructurales y las deficiencias (...) en grandes dotaciones territoriales*». Uno de los medios elegidos para ello es diferenciar del Plan general el **Programa Plurianual de Acción**, éste último lo suficientemente flexible para adaptarse a las «*coyunturas cambiantes de las demandas de suelo*» (punto 2.1.iii) y permitir a este fin la «*permeabilidad (...) a la iniciativa privado*» (punto 2.1.v). Otro, el **carácter vinculante en cuanto a sistemas generales se refiere del Planeamiento territorial** que, hasta ahora, únicamente era orientativo, marcaba las grandes directrices que eran seguidas desigualmente por los Ayuntamientos en función de sus propios intereses y disponibilidad financiera (& 3), frente a una mayor tendencia ejecutiva y no programadora de los Planes generales urbanísticos. En tercer lugar, la **eliminación de los PAU y la unificación de los dos tipos de suelo urbanizable**, con diferenciación entre zonas de desarrollo preferente y opcionales (& 12). Finalmente, la posibilidad de agilizar el proceso de cesión y equidistribución con la figura del **urbanizador profesional-no propietario** frente a la de propietario urbanizador forzoso a que obliga el TR92 ⁷⁵.

Sin embargo, la propuesta más revolucionaria consiste en que, una vez sentado que los sistemas generales sí pueden ser obtenidos por métodos no onerosos para la Administración, se dé un paso adelante: la *urbanización de todos o parte de los mismos por los propietarios «cedentes, a semejanza de lo que ocurre con las dotaciones públicas locales* ⁷⁶.

Otros dos aspectos relacionados con las cesiones urbanísticas son éstos: el *destino de los suelos lucrativos cedidos a la ejecución, una vez vendidos, de sistemas generales cuando no esté prevista su utilización*

⁷⁵ Y que la reciente Ley Valenciana de 1994 ha modificado sustancialmente.

⁷⁶ De forma que los sobrecostes queden compensados por la renuncia por parte del Ayuntamiento a las cesiones de suelo en donde se ubique su participación en el aprovechamiento urbanístico (& 30). No hay duda que la puesta en marcha de esta medida es de difícil aceptación si tenemos en cuenta la función extraurbanística de satisfacción de gastos corrientes que se adjudica a la enajenación de dichos terrenos, como se pone de manifiesto con el voto particular de disensión de ocho de los comisionados.

como soporte de vivienda con algún tipo de régimen de protección ⁷⁷, y la implantación de contribuciones especiales (no se dice si la recuperación sería al 100% o inferior) para ejecutar los sistemas generales en suelo urbano (& 56.B).

Quizá, parte de los problemas que continúa suscitando el sistema de cesiones por razón de urbanismo tengan respuesta más concreta en los diferentes ordenamientos occidentales y haya que volver la vista a este **esquema comparado** ⁷⁸. Así, los aspectos referidos a la intervención del promotor o urbanizador no propietario y la implantación de contribuciones especiales son típicos, respectivamente, de Gran Bretaña y Alemania (donde los viales, por ejemplo, se compran o expropián una vez aprobado el equivalente a nuestro Plan parcial, pero siempre a valor inicial, recuperándose su valor posteriormente hasta un 90%). No obstante, es posible que el cambio pase ineludiblemente no por unas modificaciones puntuales y sectoriales sino por el giro completo en la concepción de cómo hacer la ciudad: la desaparición de las sociedades administrativas forzosas que son la Junta de compensación y la comunidad reparcelatoria y su sustitución por sociedades mercantiles profesionales, la asunción del sistema holandés en virtud del cual el suelo es por entero (y comprado normalmente, sin necesidad de expropiar) de la Administración aun antes de redactarse el Plan ⁷⁹, la sustitución del aprovechamiento tipo por otro instrumento que no genere plusvalías indemnizatorias cuando todavía es ficticio y por lo tanto no se ha patrimonializado, el impulso a la generalización de los convenios urbanísticos que primen esos beneficios sociales en forma de sistemas generales a cambio del beneficio recibido ⁸⁰, etc. Y es que el dato no puede ser más demoledor ni significativo: por un lado, en el panorama estadounidense y europeo, sólo la regulación francesa obliga a las cesiones y no de forma tan estructurada como en el ordenamiento patrio y, por otro, el sistema español es el único en el que, en principio, el propietario no está obligado de un modo u otro a financiar las obras de urbanización de los sistemas exteriores.

⁷⁷ & 54. El sector minoritario rechaza por completo la posibilidad de enajenación de dichos terrenos, propugnando su uso sin excepción como terrenos para vivienda pública.

⁷⁸ Las ideas expuestas a continuación forman parte de una clase magistral de J. GARCÍA-BELLIDO que tuvo lugar en noviembre de 1995, dentro del programa del V Máster en Política Territorial y Urbanística, impartido en la Universidad Carlos III de Getafe. En breve se publicará un libro dirigido por él en el que se explican con gran detalle las características de los sistemas urbanísticos europeos y americano.

⁷⁹ Con lo cual se evita dotar a ese suelo de una plusvalía artificial y potencial, ya que su propietario no sabe al vender si será destinado a vivienda libre, protegida, terciario, dotacional...

⁸⁰ Los *agreements* sajones.

II. Sección Crónicas

