

ESPECIALIDADES EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LOS BIENES PÚBLICOS. EFECTOS EN LA DELIMITACIÓN DE ÁREAS DE REPARTO Y CÁLCULO DE LOS APROVECHAMIENTOS TIPO. LA PARTICIPACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS EN LA EQUIDISTRIBUCIÓN

Enrique Porto Rey

Director General de Urbanismo y Planificación Regional
de la Comunidad Autónoma de Madrid

1. Antecedentes de la gestión urbanística de los bienes públicos

1.1. Ley del Suelo de 1956

El artículo 45 de la LS56¹ establecía lo siguiente:

«1. Los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los Planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobados con arreglo a la misma.

2. La formación de los Planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos».

¹ Abreviaturas utilizadas en este trabajo

LS56= Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
Reglamento de Reparcelaciones = Reglamento de Reparcelaciones de 1966 del suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana; Decreto 1006/1966, de 7 de abril
LS76= Real Decreto 1346, de 9 de abril de 1976, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

RPU = Reglamento de Planeamiento = Real Decreto 2159/78 de 23 de junio.

RGU = Reglamento de Gestión = Real Decreto 3288/78, de 25 de agosto.

LS92= Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

STC 61/97= Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (BOE de 25 de abril de 1997) y su corrección de errores de fecha 10 de abril de 1997.

1.2. Reglamento de reparcelaciones de 1966

El artículo 20.1.e) de este Reglamento, de 7 de abril de 1966, exigía que constase entre la documentación del Expediente de reparcelación la:

«Relación de viales afectados por la actuación y, en su caso, de vías pecuarias u otros bienes en situación jurídica patrimonial especial, a cuyo efecto se hará constar que el Organismo al que corresponda la Administración o tutela de dichos bienes ha sido notificado de las actuaciones».

Por su parte, el artículo 30 señalaba en sus números 2 y 3 lo siguiente:

«2. La superficie de suelo de dominio y uso público municipal existente en la zona a reparcelar se entenderá compensada por los nuevos viales y otros terrenos de dicho carácter resultantes de la reparcelación conforme al apartado anterior.

3. Así mismo, dicha aprobación definitiva implicará la subrogación de los viales de dominio público u otras superficies en situación jurídica especial por las que, si procede, se hayan situado sobre la zona reparcelada, de conformidad con el planeamiento e intervención, en su caso, de los servicios competentes. Cuando el suelo se haya adscrito al servicio de algún Departamento informará éste sobre el destino de la finca reparcelada».

Establecía la compensación de bienes de uso público², omitiendo cualquier referencia a los bienes de servicio público. Esta omisión era plenamente congruente con el marco normativo de la LS56 en el cual el suelo destinado a edificios o servicios públicos no era de cesión gratuita, sino que debía “ser adquirido, atendida su finalidad, por quien corresponda, mediante indemnización»³.

LS98= Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Modificada la Disposición Adicional Tercera por la Ley 55/1999 de 29 de diciembre. Texto afectado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio. Modificada por lo dispuesto en la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, y modificada por Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, y vuelta a modificar por lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Modificada por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

LSCM 9/01= Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

LOUGA= Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

LPAP= Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones pública y el urbanismo

² En este punto se sigue en parte a Antonio Lluch Corell «Bienes de dominio y uso público y reparcelación» RDU.

³ Artículo 129 de la LS56, referido al sistema de cesión de viales. En el mismo sentido, a contrario sensu, artículos 115 y 116 de la misma Ley, referidos al sistema de cooperación. También en el mismo sentido artículo 298 de Reglamento de Reparcelaciones.

La STS de 31 de enero de 1979⁴, tiene por objeto determinados viales que fueron aportados como fincas iniciales a un proceso de reparcelación y en ella aparecen ya la mayor parte de los argumentos que se repetirán en otras posteriores.

El fallo considera que los viales preexistentes a la reparcelación no generan aprovechamiento a favor del Ayuntamiento por:

En primer lugar el Ayuntamiento alegaba que según el artículo 8.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955 se había producido la *desafectación de los viales de modo automático* como consecuencia de la aprobación del Plan, por lo que debía considerarse que tenían la condición de bienes propios, y por tanto ser considerados parcelas aportadas a la reparcelación en igualdad de condiciones respecto del resto de fincas.

El Tribunal no acepta esta tesis –en pronunciamientos posteriores modificará su criterio– y efectuando una interpretación conjunta de los artículos 8.3 del Reglamento de Bienes y 30.2 del Reglamento de Reparcelaciones, entiende que el segundo contiene una norma específica que debe prevalecer sobre el supuesto general que contempla el primero, y que con arreglo a este Reglamento no puede entenderse producida la desafectación automáticamente por la aprobación del Plan.

Un segundo argumento que utiliza es que debe diferenciarse según el *modo de computar la edificabilidad que utilice el planeamiento*. Según esto sería diferente que el Plan fijara el aprovechamiento (la volumetría) por referencia al suelo bruto, que si lo hiciera atendiendo a las parcelas netas. En el segundo Supuesto —que al parecer era el que concurría en ese caso— los viales no generarían aprovechamiento *a contrario sensu*, por tanto, sí lo generarían en el primero y dicho aprovechamiento le correspondería al Ayuntamiento.

Finalmente la sentencia también toma en consideración que los terrenos *no habían sido adquiridos por el Ayuntamiento de forma onerosa*, sino gratuita. Este argumento, cuya significación bajo la LS56 no es la misma que en el momento actual⁵, va a aparecer también en otros fallos, y a la

⁴ Ref. Aranzadi 806, ponente Sr. Ponce de León y Belloso.

⁵ La sentencia dice textualmente al respecto: «a) que en el supuesto examinado no ha habido adquisición de terrenos por el Ayuntamiento de forma onerosa sino gratuita, a diferencia del supuesto de que las superficies a ceder excedan de los máximos de cesión gratuita en que es preciso expropiar la diferencia». Debe tenerse en cuenta que la Ley del Suelo de 1956 limitaba en los sistemas de cesión de viales y cooperación «el terreno vial que los propietarios habían de ceder gratuitamente... para cada manzana... a la mitad de la anchura de la vía pública en todo el frente de su alineación, y el terreno destinado a parques y jardines públicos de aportación obligatoria para los propietarios... al que represente una décima parte de la superficie edificable

postre constituirá uno de los criterios determinantes de la solución que haya de darse al problema.

Otra STS que se dicta bajo el Reglamento de Reparcelaciones de 1966 es de 14 de mayo de 1982⁶. Su objeto son también determinados viales (una calle y una glorieta), que como consecuencia de la reordenación de una manzana pasan a tener la calificación, según el nuevo Plan, de suelo edificable. En este caso el Tribunal concluye que dichos terrenos sí generan aprovechamiento en favor del Ayuntamiento.

Para ello la Sala, separándose del criterio que había sostenido en el fallo anterior, considera que la aprobación del Plan produce la *desafectación automática* de los viales en virtud del artículo 8.3 del Reglamento de Bienes de 1955, pasando a ser la posición jurídica del Ayuntamiento equiparable a la de cualquier otro propietario incluido en el ámbito re parcelatorio⁷.

Este criterio de la desafectación automática, por la mera aprobación del Plan, de los bienes de dominio público que según el Plan pasan a tener un destino patrimonial, se va a convertir en un argumento clave a la hora de fundamentar ulteriores sentencias del Tribunal Supremo que reconocen a los Ayuntamientos derecho a aprovechamiento por los bienes a que nos referimos. Sin embargo, sin entrar a cuestionar ahora la validez de la conclusión a que se llega, sí que debemos señalar la incorrección de este argumento.

del sector para cuyo servicio se establezca (arts. 116 y 129). Así pues, bajo dicha Ley, no todos los terrenos destinados al uso público incluidos en ámbitos re parcelatorios eran de cesión gratuita, por lo que tenía sentido la distinción que efectúa la sentencia.

⁶ Ref. Aranzadi 3396, ponente Sr. Díaz Eimil

⁷ Dice la sentencia apelada: «... cuando, conforme al correspondiente Plan, resulte edificable el referido bien (los viales) pasa a ser de aprovechamiento patrimonial o de propios, con la correlativa consecuencia de que el Ayuntamiento tenga la facultad de enajenación de las parcelas sobrantes, por transformarse el bien en cosa de dominio no público, desafectación automática por obra de esa calificación contenida en el Plan...» y más adelante «... que en un sistema de compensación con la subsiguiente reparcelación, el Municipio que, por tal calificación inserta en el Plan Parcial que el cuestionado Estudio de Detalle desarrolla, devino propietario de terrenos edificables, se sitúa urbanísticamente en idéntica posición jurídica que la de los restantes propietarios de las fincas afectadas por aquél, en el sentido de participar en cuantos derechos a la edificación en el Plan se provean, como también en las cargas y en la obligación de ceder viales y zonas verdes en proporción al valor de los terrenos edificables que aporte, percibiendo, correlativamente, los terrenos edificables en función también de dicha aportación...»

El Tribunal Supremo corrobora después que «el Plan Parcial... desafectó del dominio y uso público la parte de vía que el Estudio de Detalle recurrido incorpora como bien de propios a la manzana que en el mismo se reordena y por ello debe estimarse como legalmente operada dicha desafectación en virtud de lo dispuesto en el art. 8.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales...».

En efecto, la aprobación del Plan no puede producir de forma automática la desafectación de los bienes de dominio público⁸. Un sencillo ejemplo servirá para ilustrar la cuestión. Piénsese en una operación de reforma interior prevista por un Plan, entre cuyas medidas figure la desaparición de un vial y su sustitución por otro de diferente trazado. Si la mera aprobación del Plan implica la desafectación del vial existente, ¿podría el Ayuntamiento desde ese mismo momento cerrar al uso público ese vial al margen de la puesta en servicio del nuevo?

En realidad la desafectación será una consecuencia de la ejecución del Plan: hasta que ésta no tenga lugar los antiguos bienes de dominio público seguirán normalmente cumpliendo su función, por lo que parece indudable que el régimen al que estarán sometidos será el demanial, y será cuando se ejecute el Plan cuando aquéllos pierdan su naturaleza jurídica –de modo simultáneo a su cambio de titularidad– y su funcionalidad.

Finalmente cabe reseñar que el fallo tiene la precaución de aclarar que «en este caso no se trata de viales cedidos que puedan compensarse con los que el Ayuntamiento haya de ceder, por lo que no es de aplicación lo dispuesto en el núm. 2 del art. 30 del Reglamento de Reparcelaciones...». Es decir, que la compensación no se produce porque no se trataba de viales cedidos previamente, de lo que cabe deducir *a contrario sensu*, que sí se habría producido la compensación de haberse tratado de viales cedidos gratuitamente⁹.

La tercera sentencia que se dicta bajo dicho Reglamento es de 30 de junio de 1982¹⁰. A diferencia de las anteriores, ésta no tiene por objeto viales urbanos, sino un camino municipal que es incluido en el ámbito sujeto a reparcelación.

⁸ El artículo 8.3 del Reglamento de Bienes de 1955 no hablaba de desafectación automática de los bienes de dominio público, sino que disponía que no era necesario el expediente de calificación jurídica cuando la alteración derivara de actos administrativos dictados con iguales o mayores solemnidades que las señaladas en el mismo artículo respecto de dicho expediente, y en especial de planes o proyectos de ordenación urbana, obras o servicios. Fue el Tribunal Supremo quien efectuando una interpretación errónea de este artículo concluyó, con jurisprudencia constante, que la desafectación se producía automáticamente. Así, por ejemplo, en una sentencia de 21 de enero de 1986 se afirma claramente que «las parcelas en cuestión, que formaban parte de antiguos caminos públicos, quedaron automáticamente desafectadas por la aprobación del Plan».

⁹ La Sala confunde aquí, quizá, los términos en los que se produce la compensación. De ser procedente ésta no debe tener lugar entre los terrenos previamente cedidos y los que corresponda ceder al Ayuntamiento, como un propietario más, sino entre aquéllos y los que el Ayuntamiento ha de recibir como cesiones gratuitas de dominio y uso público, es decir, la totalidad de los terrenos de dominio y uso público cedidos gratuitamente.

¹⁰ Ref. Aranzadi 5250, ponente Sr. Martín Martín.

La conclusión a que llega el Tribunal Supremo es que el Ayuntamiento sí tiene derecho a volumetría por el camino, y para ello se fija en dos criterios: la forma en que el Plan determina la volumetría (sobre suelo bruto o parcela neta) y la desafectación automática del camino por la aprobación del Plan. Dice así:

«Que si el Plan Parcial que ampara el procedimiento reparcelatorio determina el volumen edificable en relación con la superficie total del polígono es sostenible... que el camino público propiedad del Ayuntamiento de Vitoria genera un volumen edificable, ya que conforme al Plan los terrenos del viejo camino adscritos al uso público dejan de ser tales por cambio de afectación, cobrando por ello plena virtualidad lo dispuesto por el art. 8.3° del Reglamento de Bienes, esto es, aprobado el Plan de ordenación los bienes demaniales que según prescripciones del mismo dejen de estar afectados a un uso o servicio público se convierten en bienes de propios del Ayuntamiento y como tales (desafectado el Camino de Betoño al uso público por la aprobación del Plan Parcial del Polígono 11) terrenos deben aportarse –con todas sus consecuencias– a la reparcelación–».

Un poco más adelante el Tribunal conjuga esta doctrina con el art. 30.2 del Reglamento de Reparcelaciones y dice que la compensación entre bienes de dominio y uso público sólo se produce, bien por la parte que le toca ceder, «en cuanto propietario aportante de una parcela a la reparcelación, así como los demás propietarios, bien en el supuesto de que los viales previstos por el Plan excedan de los de cesión obligatoria y gratuita». Como ya se ha dicho hay que tener en cuenta que en la LS56 no todos los viales eran de cesión obligatoria y gratuita¹¹.

Así pues esta sentencia, en línea con la anterior, confirma la tesis de que la aprobación del Plan produce la desafectación automática de los bienes de dominio y uso público que tienen un nuevo destino no público según el Plan, y toma también en consideración el hecho de que la volumetría a repartir había sido fijada teniendo en cuenta la superficie ocupada por el camino.

Sin embargo, parece de especial interés la última parte de la sentencia, en la que el Tribunal, para fundamentar su decisión, apela a los principios que rigen la actividad urbanística de ejecución del planeamiento,

¹¹ La sentencia continúa así: «la subrogación de los antiguos viales o terrenos de dominio público por los nuevos sólo tendrá lugar, por la parte de viales que ha de ceder el Ayuntamiento en cuanto propietario aportante de una parcela a la reparcelación (así como los demás propietarios), así como en el supuesto de que los viales previstos en el Plan excedan de los de cesión gratuita y obligatoria —por la diferencia— ya que, en fin, la tesis mantenida responde a la idea básica de que los propietarios afectados cumplan efectivamente su obligación de ceder viales como compensación por los beneficios del Plan... y de que no es atribuible el volumen edificable debido sólo a la superficie del bien municipal a los demás propietarios».

y específicamente el de justa distribución de los beneficios y las cargas derivadas del planeamiento concretado en la obligación que tienen los propietarios de ceder los viales como compensación por los beneficios derivados del Plan. Dice textualmente la sentencia lo siguiente:

«la tesis mantenida responde a la idea básica de que los propietarios afectados cumplan efectivamente su obligación de ceder viales como compensación por los beneficios del Plan (dentro de los límites legales) y de que no es atribuible el volumen edificable debido sólo a la superficie del bien municipal a los demás propietarios».

1.3. Ley del Suelo de 1976

1.3.1. *Planeamiento*

A propósito de los Planes y proyectos redactados por particulares el artículo 53.2.b) de la LS76 exigía la constancia del nombre, apellidos y dirección de los propietarios afectados y el número 1 del artículo 54 señalaba la necesidad de citación personal para la información pública de los propietarios de los terrenos comprendidos en aquellos.

El artículo 57.1 y 2, apartado primero, recogía con pequeñas diferencias de redacción, el contenido del artículo 45 de la LS56 que decía de que la Ley y los Planes obligan a la Administración y a los particulares y que los Planes no limitarán las facultades de los Ministerios.

1.3.2. *Gestión*

A propósito del sistema de expropiación establecía el artículo 136 de la LS76 lo siguiente:

«1. Cuando en la superficie delimitada existan bienes de dominio público y el destino de los mismos según el planeamiento sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Patrimonio del Estado o, en su caso, en la legislación de Régimen Local.

2. Las vías rurales que se encuentren comprendidas en la superficie delimitada se entenderán de propiedad municipal salvo prueba en contrario. En cuanto a las vías urbanas que desaparezcan se entenderán transmitidas de pleno derecho al organismo expropiante y subrogadas por las nuevas que resulten del planeamiento».

1.4. Reglamento de planeamiento urbanístico

El artículo 59.b) del RPU señala como uno de los planos a acompañar a los Planes Parciales, el catastral.

1.5. Reglamento de gestión urbanística

El artículo 47.3 del RGU, a propósito de las cesiones obligatorias, señala lo siguiente:

«3. En todo caso deberá tenerse en cuenta que cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público anteriormente existentes fueran iguales o inferiores a las que resulten como consecuencia de la ejecución del Plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales superficies fueran superiores a las resultantes de la ejecución del Plan, la Administración percibirá el exceso en la proporción que corresponda, en terrenos edificables».

Aparte de utilizar el concepto de sustitución en vez de compensación, las diferencias entre este artículo y el de Reglamento de Reparcelaciones son dos: el artículo 47.3 RGU ya no se refiere de modo explícito únicamente a bienes municipales, y se introduce una diferenciación según las superficies de los bienes de dominio y uso público anteriormente existentes fueran iguales o inferiores, o fueran superiores, a las resultantes de la ejecución del Plan, limitando la sustitución al segundo supuesto.

La primera sentencia que se refiere al artículo 47.3 RGU es de 7 de marzo de 1987¹², y tenía por objeto un camino municipal. Aunque declara que no es de aplicación por razones cronológicas el referido artículo, lo toma como referencia y entra a analizarlo, efectuando una interpretación del mismo.

El Tribunal declara que el Ayuntamiento tiene derecho a aprovechamiento por dicho camino, y en la justificación del fallo, junto a argumentos utilizados en resoluciones anteriores¹³, introduce un criterio nuevo:

«... si ese precepto (el artículo 47.3 RGU) es lógico en todos aquellos casos en que los bienes de uso público existentes son a su vez producto de antiguas cesiones (pues en estos supuestos, de no poner límite a las cesiones, se podría llegar, con sucesivas modificaciones del planeamiento, a una paulatina pero completa apropiación por el Ayuntamiento de todos los terrenos de propiedad particular), no lo es en los casos en que así no ocurra, pues entonces el precepto limita o suprime, a costa de los bienes de dominio público preexistentes (creados, por ejemplo, a expensas de

¹² Ref. Aranzadi 3510.

¹³ Dice así el Tribunal, en línea con resoluciones anteriores: «si el Plan Parcial que ampara el procedimiento reparcelatorio determina el volumen edificable en relación con la superficie total del polígono es sostenible que el camino público... genera un volumen edificable...», y más adelante que «la subrogación de los antiguos viales o terrenos de dominio público por los nuevos sólo tendrá lugar por la parte de viales que ha de ceder el Ayuntamiento en cuanto propietario aportante de una parcela a la reparcelación, así como en el supuesto de que los viales previstos en el Plan excedan de los de cesión gratuita y obligatoria, por la diferencia».

caudal común), la obligación de los propietarios de ceder gratuitamente los terrenos destinados a viales»¹⁴.

Este argumento, que es clave en la fundamentación del fallo, no se encuentra en el artículo 47.3 RGU. El Tribunal tiene en cuenta el origen de los bienes preexistentes, y dice que la sustitución procede en los supuestos en que dichos bienes son producto de antiguas cesiones, pero no cuando son adquiridos de modo oneroso por el Ayuntamiento.

En el mismo sentido, y utilizado los mismos argumentos, se pronuncia una sentencia de 23 de noviembre de 1993¹⁵, que tenía por objeto viales afectados por la reparcelación. Tras considerar que la aprobación del Plan produjo la desafectación automática de dichos viales, convirtiéndose en patrimoniales, reitera la doctrina sentada en la anterior resolución en los siguientes términos:

«obligado resulta, para resolver el problema apuntado, atender a la forma de obtención de los bienes de dominio y uso público que se aportan al polígono... y así cuando los mismos no hayan sido obtenidos por cesión gratuita, el aprovechamiento urbanístico atribuido a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquéllos, mientras que si dichos bienes se obtuvieron en cumplimiento de la referida obligación operará el cuestionado artículo 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, actuando la sustitución de unas superficies por otras cuando los bienes de dominio y uso público existentes fueren igual o inferior a la que resulte como consecuencia de la ejecución del Plan, o percibiendo, en otro caso, la Administración el exceso en terrenos edificables...».

1.6. Reglamento de disciplina urbanística

El artículo 47.2 del RDU, referente al visado (urbanístico) de los proyectos objeto de licencia, advierte que en caso de obras del Estado, Organismos autónomos y Entidades locales, basta la intervención de la Oficina de supervisión de proyectos o la aprobación técnica de la Entidad correspondiente.

1.7. La orden de 31 de Enero de 1990

Se ocupa de la afectación de los Bienes del Estado por parte del planeamiento y señala las siguientes fases:

¹⁴ Continúa diciendo que en tales casos, ese precepto reglamentario no se compaginaría bien con el artículo 100 de la LS76, que al regular los efectos de la aprobación del proyecto de reparcelación no habla de una supuesta compensación automática en todos los casos entre los bienes desafectados y los nuevos de uso público.

¹⁵ Ref. Aranzadi 8520, ponente D. Mariano de Oro-Pulido y López.

1. Seguimiento del planeamiento

Las Delegaciones de Hacienda efectuarán el seguimiento de los acuerdos relativos, en cada caso, a la preparación, aprobación inicial, y definitiva de los Planes Generales Municipales de Ordenación, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento y demás instrumentos de planeamiento y de sus revisiones, que, en trámite de información pública, se publiquen en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma» o en el «Boletín Oficial» de la provincia respectiva.

2. Incidencia

Por los Servicios del Patrimonio del Estado y Secciones de Patrimonio de las respectivas Delegaciones de Hacienda se examinarán los acuerdos publicados y especialmente los de aprobación inicial, comprobando la incidencia y posible afectación del instrumento de planeamiento de que se trate a las condiciones de aprovechamiento, tanto actuales como futuras, de los bienes del Estado, incluso de aquellos en los que estén en curso actuaciones investigadoras u otras que puedan determinar la incorporación de bienes al patrimonio del Estado.

3. Informe

Comprobada la posible afectación que el acuerdo sobre planeamiento urbanístico pueda tener en el aprovechamiento de los bienes, las Secciones de Patrimonio darán cuenta del grado de afectación, mediante informe que será remitido con urgencia a la Dirección General del Patrimonio del Estado por conducto del Servicio de Patrimonio del Estado, recabándose simultáneamente el dictamen de la Unidad Técnico-Facultativa correspondiente.

4. Remisión del Informe

Obtenido el dictamen Facultativo, que será cursado en el plazo de cinco días, se remitirá por conducto del Servicio del Patrimonio, a la Dirección General del Patrimonio del Estado, a la Delegación del Gobierno, y a los Servicios Provinciales del Departamento ministerial u Organismo al que, en su caso, los bienes estuviesen afectados o adscritos. Dichas comunicaciones deberán efectuarse en plazo no superior a diez días, contados a partir de la publicación del acuerdo relativo al planeamiento o a su desarrollo o revisión.

5. Alegaciones

Si los bienes a los que afecte el instrumento de planeamiento, o su revisión, son patrimoniales o demaniales de este Ministerio o de sus Organismos, y el Servicio del Patrimonio estimase procedente formular alegaciones, lo propondrá así en los términos que estime pertinentes, en

escrito razonado que elevará al Delegado de Hacienda de la provincia que corresponda, salvo que por la Dirección General del Patrimonio se fijen las directrices y criterios de actuación a seguir, que serán comunicados al Servicio del Patrimonio con antelación suficiente a la expiración del plazo de alegaciones establecido.

6. Oposición

Si los bienes son demaniales, afectados o adscritos a otros Departamentos ministeriales u Organismos, y el Servicio estimase oportuno que se formule oposición, lo manifestará así mediante comunicación del Delegado de Hacienda a los órganos indicados en el punto cuarto, indicando las razones que fundamenten su criterio y las que, en su caso, le hayan sido transmitidas por la mencionada Dirección General.

7. Presentación de escritos

Los escritos de oposición o alegaciones serán suscritos por los Delegados de Hacienda, en la representación del Estado que ostentan, en cuanto se refieran a bienes patrimoniales y a los demaniales afectados o adscritos a este Ministerio y serán presentados, en tiempo y, forma hábil, ante el órgano o Corporación que hubiera adoptado el acuerdo urbanístico.

8. Informe sobre la aprobación

Aprobado definitivamente el Plan, Norma o Figura de planeamiento de que se trate sin que se hubieran recogido, total o parcialmente, las alegaciones formuladas, los Servicios del Patrimonio del Estado remitirán informe al respecto, junto con el acuerdo de aprobación, a los órganos indicados en el punto cuarto, antes de que transcurran cinco días, contados a partir de la publicación del referido acuerdo.

9. Impugnación

La Orden se ocupa de la impugnación en vía administrativa de los acuerdos de aprobación definitiva que afectan a bienes patrimoniales o demaniales afectados al Ministerio de Hacienda, que atribuye a los delegados de Hacienda y la impugnación en vía judicial que atribuye a la Dirección General del Patrimonio del Estado y en el caso de afectación a otro departamento se comunicará por el Delegado de Hacienda, al Delegado de Gobierno o a los Servicios Provinciales del Departamento u Organismo a los efectos de las Impugnaciones.

1.8. Ley del suelo de 1992

1.8.1. Planeamiento

De acuerdo con el artículo 83.5 LS92 los Planes Parciales deben incluir el plano catastral.

Los artículos 105 y 106 de la LS92 recogen de la LS76, la identificación de los propietarios afectados y su notificación en los Planes redactados por particulares.

Por su parte, el artículo 134.1 recoge de las Leyes anteriores el principio de obligatoriedad general de los Planes.

1.8.1. Gestión

A propósito de la distribución de beneficios y cargas establecía el número 2 del artículo 154 de la LS92 lo siguiente:

«2. Cuando en la Unidad de Ejecución existan bienes de dominio y uso público no obtenidos por cesión gratuita el aprovechamiento urbanístico correspondiente a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquéllos.

En el supuesto de obtención por cesión gratuita, cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público, anteriormente existentes, fueren iguales o inferiores a las que resulten como consecuencia de la ejecución del Plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales superficies fueran superiores, la Administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables¹⁶».

De acuerdo con el artículo 202.5, en el supuesto de expropiación de sistemas generales adscritos o en suelo urbanizable, la Administración se integrará con el carácter de subrogada, en las unidades de ejecución a las que se hubiera adscrito o se adscribiere la superficie correspondiente a efectos de gestión.

Introduce en el plano legislativo el criterio del origen de los bienes de dominio público preexistentes a la gestión, de origen jurisprudencial.

Es importante remarcar que la distinción según el origen de los bienes se sitúa entre aquéllos que no han sido obtenidos por cesión gratuita y los obtenidos por cesión gratuita, y no entre bienes adquiridos onerosamente por la Administración y los no adquiridos onerosamente. Aunque a primera vista el criterio de distinción puede parecer el mismo en ambos casos ciertamente no lo es. La diferencia radica en aquellos bienes respecto de los que no consta título de adquisición, categoría que incluye precisamente dos de los tipos de bienes que más frecuentemente se ven involucrados en estos litigios: los caminos públicos y en los viales que se han ido formando *de facto* a lo largo del tiempo¹⁷.

¹⁶ Este artículo, en su párrafo segundo, que regula específicamente esta cuestión, ha sido declarado inconstitucional por la STC 61, de 20 marzo de 1997. No obstante su regulación ha sido reproducida de manera prácticamente literal por buena parte de las leyes de las Comunidades Autónomas, y ha ejercido respecto del resto una influencia evidente.

¹⁷ Lo mismo cabría decir, eventualmente, de otros bienes de dominio y uso público que pudieran verse afectados por reparcelaciones.

1.9. Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid

1.9.1. Planeamiento

A propósito del Plan General, el artículo 42.7.a) de la LSCM 9/01 señala como contenido del Plan General el siguiente:

El tratamiento, conforme a su legislación reguladora de los bienes de dominio público no municipal.

Respecto de los Planes Parciales o Especiales de Iniciativa Particular, el artículo 59.4.b).1º advierte de la necesidad de notificación individual a todos los propietarios afectados.

Sobre la obligatoriedad de los Planes, el artículo 64.c) señala la obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones por todos los sujetos, públicos y privados.

1.9.2. Gestión

De acuerdo con el artículo 79.3.a) son posibles las actuaciones aisladas para obtención de suelo, urbanización, edificación y puesta en servicio de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de las Administraciones públicas, ordenados a través del correspondiente Plan Especial.

Respecto de la reparcelación, el artículo 88.1.2º y 3º exige la acreditación de la titularidad y situación de las fincas iniciales mediante certificación de dominio y cargas y la audiencia por plazo de quince días de los titulares registrales no tenidos en cuenta en la elaboración del proyecto.

El artículo 117.3, a propósito del sistema de expropiación dice lo siguiente:

Los bienes de dominio público se identificarán, relacionarán y describirán de forma separada e independiente.

En fin, el artículo 174.1.a) y b) señala los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo por ministerio de la Ley, y en concreto los bienes patrimoniales a los que el planeamiento urbanístico o acto expreso asigne tal destino y los terrenos, construcciones y edificaciones no afectos a un uso o servicio público adquiridos al ejecutar el planeamiento o mediante Convenios urbanísticos.

1.10. Galicia

El artículo 131.2 de la LOUGA 9/2002, de 30 de diciembre, recoge casi literalmente el contenido del artículo 154.2 de la LS92 al decir:

«Cuando en el polígono existan bienes de dominio público obtenidos por expropiación anticipada en ejecución del plan, el aprovechamiento urbanístico correspondiente a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquéllos.

Cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público anteriormente existentes fuesen iguales o inferiores a la que resulten como consecuencia de la ejecución del plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales superficies fuesen superiores, la administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables».

La Administración participa en el reparto de beneficios y cargas tan solo en los casos en que:

- Haya obtenido los bienes por expropiación anticipada en ejecución del plan. No de cualquier plan anterior sino del plan que se ejecuta.
- Cuando las superficies de dominio público resultantes sean superiores a las iniciales. Es el clásico precepto del artículo 47.3 del RGU.

Si se tiene en cuenta que los beneficios y las cargas derivados del planeamiento en un determinado ámbito de gestión son un conjunto cerrado, de modo que, contraponiendo la posición de la Administración con la de los propietarios particulares de terrenos incluidos en dicho ámbito, los beneficios y cargas que se reconocen a una de las partes disminuyen los de la otra parte, y viceversa, la LOUGA no reconoce derechos a la Administración por caminos públicos desde tiempo inmemorial, viales cedidos gratuitamente, viales respecto de los cuales no consta título de adquisición.

El efecto concreto que produce la sustitución de bienes de dominio público es una disminución de la carga de cesión para los propietarios, y un incremento paralelo del aprovechamiento del que éstos se apropian, respecto de los que les correspondería en caso de no producirse. Nótese, además, que esta disminución de las cargas y correlativo incremento de los beneficios afecta a todos los propietarios por igual, en proporción a su porcentaje de participación en la reparcelación.

Llegado este momento se ha de tener en cuenta que el artículo 113.1 para el suelo urbano no consolidado y el artículo 114 para el suelo urbanizable, el aprovechamiento tipo se calcula excluyendo del denominador la superficie de suelo afectas a dotaciones públicas generales o locales ya existentes en el momento de aprobación del plan general, que se mantengan.

Esta forma de calcular el aprovechamiento tipo, distinta al reparto de aprovechamientos dentro de los polígonos, produce desequilibrios en los aprovechamientos globales.

2. La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas y sus implicaciones urbanísticas

2.1. Principios generales

2.1.1. *La Exposición de Motivos*

En la Exposición de Motivos hay que destacar el último párrafo del epígrafe II cuando dice que, respecto de los bienes patrimoniales, la Ley reclama una gestión plenamente integrada con las restantes políticas públicas y, en particular con la política de vivienda, lo que obligará a tener en cuenta, en la movilización de dichos activos las directrices derivadas de aquellas.

El artículo 8.2 de la LPAP recoge, casi literalmente, la formulación anterior respecto de los Principios relativos a los bienes y derechos patrimoniales.

2.1.2. *Competencias*

El principio general de competencia respecto del Patrimonio del Estado se contiene en el artículo 10 de la LPAP, en que señala la competencia del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda ya desde la definición de la política aplicable a bienes y derechos como a los criterios de actuación.

La Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales es el órgano que analiza, coordina y orienta las actuaciones inmobiliarias públicas.

Al Ministro de Hacienda le corresponde la gestión material de los bienes no adscritos a los departamentos ministeriales, en cuyo caso corresponde a cada uno de estos departamentos la citada gestión.

2.1.3. *Expropiación*

A la adquisición de bienes a través de la expropiación, se refiere el artículo 24 de la LPAP, que se remite a la Ley de Expropiación Forzosa, a la LS98 y a las normas especiales, entendiéndose implícita en la expropiación la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público o a fines y funciones de carácter público.

La desafectación posterior no da derecho a instar la reversión cuando se produzca al amparo del artículo 54.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, redactado de nuevo por la Disposición Adicional quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y 40.2 de la Ley 6/1998, que se ocupan de los supuestos en que no procede la reversión expropiatoria.

2.1.4. Afectación y desafectación

De acuerdo con el artículo 65 de la LPAP la afectación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público determina su vinculación a los mismos y su integración en el dominio público.

En cuanto a la desafectación, el artículo 69.1 señala el principio general de que los bienes y derechos de dominio público adquieren la condición de patrimoniales cuando se produce su desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público, añadiendo el artículo 70.1 que la incoación e instrucción del procedimiento corresponde a la Dirección General de Patrimonio del Estado y que la desafectación es competencia del Ministro de Hacienda.

2.1.5. Adscripción y desadscripción

Como señala el artículo 73.1 de la LPAP los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado pueden ser vinculados a un servicio competencia de organismos públicos dependientes de dicha Administración o destinados al cumplimiento de los fines propios de tales organismos, en cuyo caso se integrarán en el dominio público, pudiendo ser adscritos desde un organismo al cumplimiento de los fines propios de otro.

La desadscripción puede producirse por incumplimiento del fin previsto dentro del plazo que se hubiese fijado así como en caso de innecesariedad de los bienes previa tramitación del procedimiento por la Dirección General del Patrimonio del Estado que elevará al Ministro de Hacienda la propuesta procedente.

2.1.6. Enajenación

De acuerdo con el artículo 131.1 de la LPAP los bienes y derechos patrimoniales que no sean necesarios para el ejercicio de las competencias y funciones de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos podrán ser enajenados, lo que, según el número 2 del artículo puede ocurrir con reserva del uso temporal de los bienes.

El órgano competente para la enajenación de los bienes inmuebles es el Ministro de Hacienda, mediante expediente incoado y tramitado por la Dirección General del Patrimonio del Estado y respecto de los organismos públicos titulares serán competentes sus presidentes o directores o los órganos colegiados previstos en sus normas o estatutos.

Cuando el valor del bien o derecho exceda de 20 millones de euros la enajenación debe ser autorizada por el Consejo de Ministros, artículo 135.

El artículo 137 se ocupa de las formas de enajenación y contiene la importante novedad de que el procedimiento ordinario es el de concurso, pues tras referirse al concurso, subasta, o adjudicación directa se-

ñala que el concurso es el procedimiento ordinario y que únicamente se utilizará la subasta respecto de los bienes inadecuados para atender las políticas públicas y, en especial, la política de vivienda.

La adjudicación directa se produce en los principales supuestos siguientes:

- Cuando el adquirente sea otra Administración Pública o cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público, esto es cuando sea mayoritaria la participación de Administraciones Públicas o personas jurídicas de derecho público.
- Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública o una iglesia o comunidad legalmente reconocida.
- Cabe la adjudicación directa a personas distintas cuando el inmueble resulte necesario para el servicio público o para un fin de interés general.
- Cuando fueran declarados desiertos la subasta o el concurso o resultasen fallidos, en que las condiciones de enajenación no podrán ser inferiores a las previamente establecidas.
- Cuando se trate de solares que por su forma o pequeña extensión resulten inedificables y la venta se realice a un propietario colindante.

El número 6 del artículo 137 concluye diciendo que la participación en procedimientos de adjudicación requiere el ingreso de un 25 por 100 del precio de venta en concepto de fianza.

De acuerdo con el artículo 138 corresponde al Ministro de Hacienda la enajenación o la declaración de su improcedencia.

2.1.7. Relación entre Administraciones

De acuerdo con el artículo 183 las relaciones recíprocas de las Administraciones Públicas en materia patrimonial se ajustarán al principio de lealtad institucional, con observancia de la información mutua, cooperación, asistencia y respeto a las competencias respectivas y con ponderación de todos los intereses públicos afectados.

Como órgano de cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas se crea la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial, convocada por el Ministro de Hacienda, artículo 184.

Dentro de estas relaciones de cooperación y coordinación las distintas Administraciones Públicas pueden solicitar la adopción de actos de gestión patrimonial como afectaciones, desafectaciones, mutaciones demaniales, adscripciones o desadscripciones, artículo 185.

2.1.8. Disposiciones adicionales

Conviene traer aquí a colación el contenido de tres Disposiciones Adicionales de la LPAP.

La Disposición Adicional séptima se ocupa de los bienes afectados al Ministerio de Defensa y Fuerzas Armadas y atribuye la competencia a la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social contiene la nueva regulación de este organismo autónomo, destacando entre sus funciones la enajenación de inmuebles puestos a su disposición por el Ministerio de Defensa para su administración y enajenación a título oneroso y el desarrollo de las Directrices de Defensa en materia de patrimonio, pudiendo proponer modificaciones a los Planes Urbanísticos y colaborar con los Ayuntamientos en la planificación urbanística para la debida coordinación con los planes de infraestructuras de las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con la Disposición Adicional citada esta gestión especial de la Gerencia se extinguirá transcurridos 15 años desde la entrada en vigor de la Ley de Patrimonio.

La Disposición Adicional novena crea la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales, con la composición que determina.

Finalmente, la Disposición Adicional décima se refiere a la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A. (SEGIPSA) que tiene la consideración de medio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado para la gestión, valoración, adquisición, enajenación, etc. de los bienes del patrimonio del Estado o de otros patrimonios públicos.

Igualmente le corresponde la realización de los trabajos de formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario, para lo cual podrá recabar de la Dirección General del Catastro la información de que disponga.

2.2. Implicaciones urbanísticas

2.2.1. Aportación a Juntas de Compensación

De acuerdo con el artículo 139.1 de la LPAP en la materia se aplica la legislación urbanística y se exige la cesión expresa del Patrimonio del Estado, pudiendo entenderse que en caso de falta de adhesión procederá la expropiación de acuerdo con los principios generales aplicables al sistema de compensación.

La realización de los actos que requiera la participación corresponde al órgano competente para la administración y gestión de los bienes.

El número 2 del artículo 139 establece que en los inmuebles afectados o adscritos incluidos en el ámbito de la Junta de Compensación en

que el uso no sea compatible con la afectación o adscripción deberá proponerse la desafectación o desadscripción.

Sin embargo, esta desafectación o desadscripción tiene la importante excepción, a que se refiere el inciso final de este artículo 139 que es el de que los inmuebles sean imprescindibles para el cumplimiento de los fines de la Administración, supuesto en que no procede la inclusión en la ejecución del sistema y que conecta con el artículo 244.2 de la LS92, conforme al cual el Consejo de Ministros puede acordar la ejecución de un Proyecto contrario al planeamiento, lo que implica la iniciación del procedimiento de modificación de dicho planeamiento.

2.2.2. Cesiones gratuitas para fines de utilidad pública o interés social

2.2.2.1. Procedencia

De acuerdo con el artículo 145 de la LPAP, procede la cesión gratuita del dominio a favor de las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, las Fundaciones Públicas o las Asociaciones declaradas de utilidad pública, cuando se refiera al uso, ya que cuando se trate de cesión de la propiedad sólo pueden ser cesionarias las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales o las Fundaciones Públicas.

Los bienes cedidos deben ser destinados al fin correspondiente y es posible la sujeción a condición, término o plazo.

2.2.2.2. Resolución de la cesión y reversión de los bienes

Señala el artículo 150.1 de la LPAP que si los bienes cedidos no fuesen destinados al fin o uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejaran de serlo posteriormente, se incumplieran las cargas o condiciones impuestas o llegase el término fijado, se considerará resuelta la cesión y revertirán los bienes a la Administración cedente.

2.2.2.3. Publicidad

De acuerdo con el artículo 151 la cesión y la reversión se harán constar en el Inventario General de Bienes y Derechos del Patrimonio del Estado con asiento en el Registro de la Propiedad a favor del cesionario indicándose el fin, las condiciones y las cargas.

2.2.3. Convenios urbanísticos

2.2.3.1. Posibilidad

De acuerdo con el inciso primero del artículo 186 la Administración General del Estado y sus organismos públicos podrán celebrar Convenios con otras Administraciones Públicas o con personas jurídicas de derecho público o de derecho privado pertenecientes al sector público.

2.2.3.2. Finalidad

Es la de ordenar las relaciones de carácter patrimonial y urbanístico en un determinado ámbito o realizar actuaciones en relación con los bienes y derechos de los respectivos patrimonios, artículo 186, inciso segundo.

2.2.3.3. Estipulaciones

El principio de libertad de estipulación se contiene en el artículo 187.1 siempre que las estipulaciones no sean contrarias al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

En cuanto a la amplitud de las estipulaciones pueden recoger compromisos de actuación futura o prever operaciones concretas y determinadas, en cuyo caso tienen carácter ejecutivo y obligatorio y se considerarán integradas en un único negocio complejo, sujetándose a informe de la Abogacía del Estado y siendo título suficiente para la inscripción de las operaciones en el Registro de la Propiedad.

2.2.3.3. Competencia

De acuerdo con el artículo 188 es el órgano competente en los Convenios el Ministro de Hacienda y los titulares de los Departamentos Ministeriales respecto de los bienes afectados, con informe favorable del Ministro de Hacienda y en el caso de organismos públicos sus presidentes o directores, previa comunicación al Director General del Patrimonio del Estado, que no será necesaria cuando los bienes estén destinados al tráfico jurídico.

2.3. Régimen Urbanístico y Gestión de los Bienes Públicos

El Capítulo III del Título VIII de la LPAP, comprensivo de los artículos 189 a 191 se ocupa del Régimen Urbanístico y Gestión de los Bienes Públicos, atribuyendo la Disposición Final segunda de la Ley carácter básico a los citados artículos, carácter que supone que constituyen un común denominador normativo al que las Comunidades Autónomas sólo pueden adicionar normas concurrentes y complementarias que no se opongan a las básicas estatales.

2.3.1. Tramitación del planeamiento

2.3.1.1. Notificación

Establece el artículo 189.1 y 3 de la LPAP lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de las publicaciones que fueren preceptivas, la aprobación inicial, la provisional y la definitiva de instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a bienes de titularidad pública deberán notificarse a la Administración titular de los mismos. Cuando se trate de

bienes de titularidad de la Administración General del Estado, la notificación se efectuará al Delegado de Economía y Hacienda de la provincia en que radique el bien.

3. Corresponderá a los secretarios de los ayuntamientos efectuar las notificaciones previstas en este artículo».

Hay que entender que si se trata de planeamiento general, la notificación habrá de producirse siempre, aplicándose a dicha notificación la legislación urbanística, así en Madrid el artículo 57.b) y c) de la respectiva LSCM 9/01, que se refiere al requerimiento de informes preceptivos después de la aprobación inicial y a los eventuales informes en caso de introducción de correcciones en la aprobación provisional.

En los instrumentos de gestión urbanística, han de aplicarse también los principios generales, así el artículo 106.1.a) de la LSCM 9/01, cuando exige que en la iniciativa de los propietarios en el sistema de compensación se acredite el 50 por 100 de la superficie y se expresen los titulares de los bienes y los datos del Registro de la Propiedad y del Catastro.

2.3.1.2. Cómputo de plazos

Como dice el número 2 del artículo 189, los plazos para formular alegaciones o interponer recursos frente a los actos que deban ser objeto de notificación comenzarán a contarse desde la fecha de la misma.

Este precepto hace aplicación del principio general contenido en la redacción actual del artículo 48.4 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo.

2.3.2. Ejecución del planeamiento

2.3.2.1. Escrituras de constitución de entidades urbanísticas colaboradoras

El artículo 190.1 de la LPAP establece lo siguiente:

«1. Los notarios no podrán autorizar el otorgamiento de escrituras públicas de constitución de juntas de compensación u otras entidades urbanísticas colaboradoras sin que previamente los otorgantes justifiquen ante ellos que la totalidad de la superficie incluida en la unidad de ejecución ha sido plenamente identificada, en cuanto a la titularidad de las fincas que la componen, o que la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente ha sido notificada fehacientemente de la existencia de terrenos de titularidad desconocida o no acreditada. Se considerará identificada la titularidad respecto a las fincas calificadas como litigiosas, siempre que se aporten títulos justificativos del dominio».

Lo señalado supone que normalmente, es decir, cuando no se acredita la titularidad de alguna superficie, se impone la notificación a la Delegación del Ministerio de Economía y Hacienda.

2.3.2.2. Cesiones

«2. Las cesiones y demás operaciones patrimoniales sobre bienes y derechos del Patrimonio del Estado que deriven de la ejecución del planeamiento, se registrarán por lo dispuesto en la legislación urbanística, con estricta aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas. Serán órganos competentes para acordarlas los mismos previstos en esta ley para la operación patrimonial de que se trate.» Artículo 190.2.

Respecto de estas cesiones conviene advertir lo siguiente:

En la ejecución del planeamiento se aplica el mismo trato a la Administración que a los propietarios titulares de suelo y ello en aplicación del artículo 5 de la LS98 que establece el principio general siguiente:

«Las Leyes garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística en proporción a sus aportaciones.»

Respecto de las cesiones gratuitas, hay que tener en cuenta el artículo 145 y concordantes, anteriormente citados.

2.3.3. Régimen urbanístico de los inmuebles desafectados

Bajo este epígrafe se desarrolla el contenido del artículo 191 de la LPAP, a través de seis números, que se pasan a examinar.

2.3.3.1. Valoración

Cuando los inmuebles del Patrimonio del Estado dejen de estar afectados a un uso o servicio público se procederá a realizar una valoración de los mismos que constará del valor del suelo calculado conforme a las reglas establecidas en la LS98, y del valor de las edificaciones existentes, artículo 191.1.

Es preciso observar que al remitirse respecto del valor del suelo a la LS98, parece excluir la aplicación de la misma a la valoración de las edificaciones, pero el artículo 31.2 dice lo siguiente:

«El valor de las edificaciones, que se calculará con independencia del suelo, se determinará de acuerdo con la normativa catastral en función de su coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad y estado de conservación de las mismas».

2.3.3.2. Valor y contraprestación en relación con otras Administraciones Públicas

De acuerdo con el número 2 del artículo 191, el valor resultante servirá de base para convenir con otras Administraciones públicas la obtención de estos inmuebles mediante la aportación de contraprestaciones equivalentes. Entre los criterios que se utilicen para fijar estas contraprestaciones podrá tenerse en cuenta lo previsto en el apartado 2 del artículo 8 de esta ley.

El apartado 2 del artículo 8 ha sido comentado al principio de la exposición y hace especial referencia a la política de vivienda.

2.3.3.3. Desafectación y calificación urbanística

A este punto se refiere el número 3 del artículo 191 del precepto que establece: La Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los bienes comunicarán a las autoridades urbanísticas la desafectación de estos inmuebles a los efectos de que por parte de las mismas se proceda a otorgarles la nueva calificación urbanística que corresponda. Esta decisión, que deberá respetar el principio de equidistribución de beneficios y cargas establecido en el artículo 5 de la LS98, será coherente con la política urbanística municipal, con el tamaño y situación de los inmuebles, y con cualesquiera otras circunstancias relevantes que pudieran concurrir sobre los mismos.

Se trata de un principio novedoso en materia urbanística, en la que son inevitables las desigualdades propias del planeamiento, que sólo se compensan a través de la equidistribución de beneficios y cargas en el momento de la gestión del planeamiento.

Hay que advertir, además, que la equidistribución no sólo exige la equivalencia de usos, sino la equivalencia de aprovechamientos a que aquí se hace referencia en forma indirecta cuando se alude al tamaño y situación de los inmuebles, es decir, al aprovechamiento y a la tradicional renta de situación.

2.3.3.4. Utilización por otra Administración Pública

Dice el número 4 del artículo 191 lo siguiente: En el supuesto de que los usos permitidos en los inmuebles desafectados determinen su utilización exclusiva por otra Administración pública, ésta convendrá con la Administración General del Estado o el organismo público que ha desafectado el bien los términos para su obtención, basados en las compensaciones estimadas según lo previsto en el apartado 1 de este artículo, sin perjuicio de lo previsto en la sección 5ª del capítulo V del título V de esta Ley.

La remisión al apartado primero del artículo supone la aplicación del artículo 28.3 de la LS98, ya que, normalmente, se tratará de suelo urbano consolidado, en cuanto a la valoración del suelo y del artículo 31.2 de la propia Ley, para la valoración de edificaciones.

El Título V, Capítulo V, Sección 5ª, artículos 145 y siguientes, se refiere a las cesiones gratuitas, a que ya se ha hecho referencia.

2.3.3.5. Responsabilidad municipal

De acuerdo con el, número 5 del artículo 110:

«Transcurridos dos años desde que se hubiesen notificado la desafectación, sin que el planeamiento urbanístico haya otorgado a los inmuebles

desafectados la nueva calificación que corresponda de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo, el Ayuntamiento correspondiente se responsabilizará de su custodia y mantenimiento».

Es preciso observar que se trata de un precepto de difícil comprensión y que es dudosa la competencia estatal para establecer el deber municipal de custodia y mantenimiento de los inmuebles, a través de un artículo calificado de básico, al derivar un deber de conservación de una inactividad en cuanto a la nueva calificación urbanística del inmueble desafectado, teniendo en cuenta, además, lo que se comenta a propósito del número siguiente.

2.3.3.6. Expropiación provocada

Dice el número 6 del artículo 191, lo siguiente:

«En cualquier caso, si transcurriere el plazo establecido por la legislación urbanística aplicable para instar la expropiación por ministerio de la ley, sin que el planeamiento urbanístico hubiese otorgado una nueva calificación a los bienes desafectados, la Administración General del Estado o el organismo público advertirá a la Administración municipal de su propósito de comenzar el expediente de justiprecio, el cual se iniciará en la forma prevista en dicha legislación».

Este precepto requiere varios comentarios importantes.

Se sujeta la existencia y el plazo de la expropiación provocada a lo que se señale en la legislación urbanística. Sin embargo, en alguna legislación, como la de Madrid, no se regula esta materia ni en los artículos 117 a 124 ni al tratar en los artículos 138 a 142 de la Expropiación en actuaciones no referidas a la Unidad de Ejecución con sistema expropiatorio.

Plantea dudas la competencia estatal en este punto, pues si bien se remite a la legislación urbanística, cuando ésta contempla la expropiación provocada lo es respecto de terrenos destinados al uso o servicio público, por lo que su tenencia por el propietario es antieconómica, siendo así que aquí se trata de edificios desafectados y pendientes de un uso que puede ser base de su utilización administrativa o de su enajenación.

En fin, la Administración del Estado cuenta con el siguiente artículo 244.2 de la LS92, por lo que, transcurrido el plazo de dos años, invocando razones de urgencia y conectando el uso que se pretenda dar con la competencia de algún departamento ministerial, se produce la afectación del uso a través del Acuerdo del Consejo de Ministros.

3. Efectos en la delimitación de áreas de reparto y cálculo de los aprovechamientos tipo

3.1. Clases de bienes públicos

Por razón del régimen jurídico al que están sujetos los bienes públicos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de *dominio público o demaniales* o de *dominio privado o patrimoniales*, artículo 4 LPAP.

Son bienes públicos de dominio público, los que siendo de titularidad pública, se encuentren afectos al uso general o al servicio público, así como aquéllos a los que una Ley otorgue el carácter de demaniales, artículo 5.1 LPAP.

Son bienes públicos de dominio privado o patrimoniales, los que siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales, artículo 7.1 LPAP.

En este epígrafe se va a prescindir del estudio de la gestión urbanística de los bienes patrimoniales de la Administración ya que se rigen por el ya conocido régimen jurídico que las Leyes urbanísticas establecen para los bienes de los particulares.

Los bienes de dominio público o demaniales se clasifican en bienes de uso público y bienes de servicio público.

| | | Carácter urbanístico | |
|-----------------|---------------------------------|----------------------|--|
| Bienes públicos | Dominio público o demaniales | Uso público | Viaríos Zonas verdes o parques públicos |
| | | Servicio público | Equipamientos |
| | Dominio privado o patrimoniales | Bienes de propios | Como los de los particulares |

Para el estudio de la gestión urbanística de los **bienes de dominio público** conviene diferenciar los **existentes en la realidad fáctica**, ya conseguida, por tanto, su titularidad pública, de aquellos previstos en el planeamiento urbanístico como **bienes de dominio público futuro** y, por tanto, aún no conseguida su titularidad pública.

| | | |
|---|---|---|
| Bienes públicos de dominio público o demaniales | Existentes de facto y por tanto conseguida su titularidad pública | Recogidos como tales en el planeamiento urbanístico |
| | No existentes y no conseguida su titularidad pública. | Previstos y proyectados en el planeamiento |

Desde la perspectiva urbanística los bienes demaniales se pueden clasificar en función del ámbito territorial o nivel de afección o de servicio en:

- Supramunicipales,
- Generales, y
- Locales.

En las Leyes urbanísticas (excepto en la Comunidad de Madrid, que distingue los tres niveles) no identifican explícitamente supramunicipales y tan sólo regulan los generales y los locales o sectoriales.

3.2. Las técnicas legales urbanísticas de equidistribución de aprovechamientos

3.2.1. Antecedentes

El legislador ha pretendido mitigar las desigualdades que crea el planeamiento entre las distintas partes de cada clase y categoría de suelo, durante el proceso de su ejecución. Se recuerda que se había conseguido a partir de la entrada en vigor de la LS56, en ámbitos territoriales reducidos denominados Polígonos, artículo 104, si bien la reparcelación podría referirse a manzanas aisladas, artículo 80.3; y luego en la LS76, se extendió a ámbitos mayores, que abarcaban la categoría del suelo urbanizable programado en cada cuatrienio de los Planes Generales (con excepciones) y a cada sector del suelo apto para urbanizar de las Normas Subsidiarias. Para ello se había creado la técnica del aprovechamiento medio, que servía de base para establecer en la LS76 el porcentaje de aprovechamiento lucrativo que correspondía a los propietarios de suelo (90 por ciento) y a la Administración (10 por ciento).

La LS92 pretendió extender la técnica del aprovechamiento medio utilizada por la LS76 en el suelo urbanizable programado, al suelo urbano (tan sólo en municipios de población superior a 25.000 habitantes), y lo hizo simplificando el concepto de aprovechamiento medio, cuya homogeneización de aprovechamientos lucrativos se llevaba a efecto a través de la utilización de dos coeficientes de ponderación relativa entre usos y situaciones o zonas; la LS92 limitó a un solo coeficiente de ponderación de usos e intensidades de usos y en el suelo urbano también tipologías edificatorias, la homogeneización de los aprovechamientos urbanísticos establecidos por el planeamiento general en determinados ámbitos territoriales denominados áreas de reparto, cuya intensidad de usos lucrativos homogeneizados se denominó aprovechamiento tipo.

3.2.2. Las áreas de reparto

El área de reparto se convirtió así en el ámbito territorial dentro del cual, entre los propietarios del suelo y la Administración, se repartían los aprovechamientos urbanísticos lucrativos existentes en la realidad fáctica

o potenciales en el planeamiento. El aprovechamiento tipo sirvió de base para definir el derecho al aprovechamiento que, de manera proporcional, corresponde a cada propietario de suelo en función de su superficie y es de aplicación dentro de cada una de los ámbitos territoriales delimitados al efecto, denominados áreas de reparto.

Las áreas de reparto eran por tanto los ámbitos territoriales en los que se dividían los suelos urbanos y urbanizables del planeamiento general a efectos de cálculo y fijación, en cada una de ellas, del aprovechamiento tipo correspondiente, que servía de base para la determinación del aprovechamiento que correspondía a los propietarios (proporcional a la superficie de su suelo) y a la Administración por su participación en las plusvalías reales o potenciales creadas por la acción urbanística del planeamiento. Servían para repartir aprovechamientos tanto en actuaciones sistemáticas (por mediación de unidades de actuación o polígonos) como asistemáticas (de licencia directa).

La técnica de las áreas de reparto tiene carácter urbanístico según la STC 61/97, y los preceptos de la LS92 que la regulaban fueron anulados por carecer de competencias urbanísticas el legislador general; es ahora la legislación urbanística la que puede hacerlo.

La *unidad de ejecución o de actuación o polígono* se puede definir como ámbito territorial incluido en un área de reparto, en el cual los propietarios de suelo han de cumplir conjuntamente con los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de su superficie, conforme a lo que establezca la legislación urbanística aplicable.

3.2.2.1. Delimitación de áreas de reparto en el planeamiento general

Con carácter supletorio, hasta que las Comunidades Autónomas regulasen los criterios para la delimitación de áreas de reparto, la LS92, en su art. 94.3, establecía que:

1. En el *suelo urbanizable programado*, los sectores cuyo planeamiento parcial deba aprobarse en un mismo cuatrienio y los sistemas generales adscritos o incluidos en aquellos para su gestión integrarán una sola área de reparto, epígrafe b).

Por tanto, en esta categoría de suelo había al menos tantas áreas de reparto como cuatrienios programados.

También había (recomendación del autor de este trabajo) las áreas de reparto restantes de la consideración de las Unidades de Ejecución (antes Polígonos) de los Planes Parciales que estaban aprobados definitivamente y en fase de ejecución, cuando se adaptaba o revisaba el Plan General y éste no decidía modificarlos, es decir los incorporaba entre sus nuevas determinaciones, y cuyos terrenos aún no reunían las condiciones exigidas por el artículo 10 de la LS92 para ser clasificados como suelo urbano y por tanto tampoco se integraban en los cuatrienios programa-

dos porque ya estaban aprobados definitivamente y en su ejecución seguían la temporización o calendario de su propio Plan de Etapas.

2. En la categoría del *suelo urbanizable no programado*, el ámbito de cada Programa de Actuación Urbanística, con los sistemas generales incluidos o adscritos en el sector o sectores que se delimiten, integraban una sola área de reparto por imperativo de lo establecido en el art. 94.3.c) de la LS92.

3. En el *suelo apto para urbanizar* de las Normas Subsidiarias, se delimitaban por las propias Normas (art. 94.3.d) de la LS92), estableciendo el art. 78.2 que debían delimitarse una o varias áreas de reparto con fijación de sus aprovechamientos tipo, pero sin establecer la Ley criterio alguno para hacerlo, por lo que podía pensarse que como mínimo al ámbito de cada sector había de constituir una área de reparto y como máximo todo el suelo apto para urbanizar podía constituir una área de reparto. La delegación de la Ley en las Normas se contenía en el citado epígrafe 3.d) al referirse a la delimitación *en la forma que establezcan las Normas Subsidiarias de Planeamiento*.

4. En el *suelo urbano* de los Planes Generales (en el suelo urbano de las Normas Subsidiarias no era de aplicación la técnica, por aplicarse tan solo en Municipios de menos de 25.000 habitantes, salvo las especialidades de la Disposición Adicional Primera) la LS92 (artículo 94) no establecía más reglas (carácter supletorio hasta que las Comunidades Autónomas estableciesen otros criterios) que:

- Quedarán excluidos de las áreas de reparto los terrenos destinados a sistemas generales adscritos o incluidos en el –suelo urbano–.
- Cuando las circunstancias lo aconsejen podrá considerarse la totalidad de este suelo como una sola área de reparto, 3.a).

3.2.3. El aprovechamiento tipo

El aprovechamiento tipo de una área de reparto es la intensidad de usos lucrativos homogeneizados o ponderados respecto del dominante o característico en esa área de reparto. Se obtiene tras la suma de los aprovechamientos reales lucrativos homogeneizados respecto al uso y, en su caso, tipología edificatoria dominante o característica del área de reparto, expresado por unidad de superficie de esa área de reparto.

En lenguaje formalizado llamando:

AT_i = Aprovechamiento tipo del área de reparto «i»

ar_i = Aprovechamiento real lucrativo de un terreno «i»

α_i = Coeficiente de ponderación relativa entre el uso y tipología correspondiente al aprovechamiento real lucrativo del terreno «i» y el dominante o característico en el área de reparto.

S = Superficie del área de reparto

N = El número total de terrenos con usos lucrativos existentes en el área de reparto.

m²eutc = metros cuadrados edificables del uso y tipología característicos en el área de reparto.

m²s = metros cuadrados de suelo

El concepto de aprovechamiento tipo es el siguiente:

$$AT = \frac{\sum_{i=1}^{i=n} \alpha_i}{S} \quad (\text{m}^2\text{eutc}/\text{m}^2\text{s})$$

La superficie S del área de reparto (divisor o denominador) a considerar para el cálculo del aprovechamiento tipo tenía especialidades en la LS92, según la clase de suelo de que se trate:

- a) En el suelo urbano no se incluye la superficie de los terrenos afectos a dotaciones públicas de carácter general o local en el supuesto de que ya estén obtenidos para el dominio público, artículo 96.1.
- b) En los suelos urbanizable y apto para urbanizar, en la superficie del área de reparto ya están incluidos los sistemas generales (adscritos a esta clase de suelo e incluidos en los sectores) que se han de obtener y no se deduce el suelo de los sistemas locales porque normalmente no existen, puesto que aún no se han producido al carecer de planeamiento de desarrollo.

3.3. La equidistribución en el suelo urbanizable

El artículo 16 de la LS98 distingue dos categorías, subclases o especialidades en la clase del suelo urbanizable:

- Con ámbitos de desarrollo delimitados o que el planeamiento general haya establecido las condiciones para su desarrollo.
- Sin ámbitos delimitados ni condiciones de desarrollo establecidos en el planeamiento general.

El artículo 18, al regular los deberes de los propietarios de suelo urbanizable, en su punto 4 establece que los propietarios del suelo han de ceder el porcentaje entre el 0 y el 10 por ciento –que determine la legislación urbanística– del *sector o ámbito correspondiente*. Al decir ámbito correspondiente puede entenderse que se refiere al área de reparto y, por tanto, es materia urbanística.

La creación de las técnicas de gestión y el establecimiento de criterios para delimitar los ámbitos de equidistribución, es competencia de cada

Comunidad Autónoma, por ser, según la STC 61/97, técnicas urbanísticas. Se ha de estar, por tanto, a lo que establezca al respecto la Ley urbanística en cada Comunidad Autónoma.

3.3.1. En suelo urbanizable con sectores o ámbitos o condiciones para su desarrollo

3.3.1.1. La inclusión o no de sistemas generales en los sectores o ámbitos correspondientes de desarrollo

En el suelo urbanizable, el suelo de los sistemas generales se puede obtener para el dominio público mediante expropiación u ocupación directa si así lo contempla la legislación urbanística, o en virtud de cesión gratuita siempre que estén incluidos o adscritos en los sectores o ámbitos (artículo 18.2 de la LS98).

Lo que no ofrece duda es que el planeamiento general, en el sector o ámbito correspondiente, puede incluir o adscribir el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales (artículo 18.2), por lo que la legislación autonómica puede establecer los criterios de adscripción del suelo de sistemas generales en los sectores o ámbitos correspondientes para conseguir la mayor equidistribución del aprovechamiento entre los propietarios a través de la mayor o menor adscripción de superficie de suelo de sistemas generales. En la práctica, el seguimiento de esta técnica equivale a la delimitación de una sola área de reparto que abarque todos los sectores y los sistemas generales incluidos o adscritos en cada categoría del suelo urbanizable.

En la LS98 la decisión discrecional de obtener el suelo de los sistemas generales, para el dominio público, por cesión gratuita es una decisión de política urbanística que toma la Comunidad Autónoma en su Ley urbanística.

Las Leyes urbanísticas mayoritariamente (excepto Madrid y otros que limitan máximos o mínimos) dejan que sea la Corporación Municipal durante la redacción del planeamiento general, la que decida la cantidad de suelo de sistemas generales a incluir en las áreas de reparto del planeamiento general, o en cualquier momento posterior, ya que ningún precepto legal se opone a ello y no tiene más límite, en cuanto a la superficie de los terrenos, que el hacer rentable la urbanización del sector o ámbito, puesto que los derechos susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo son, al menos, el 90 por ciento de su aprovechamiento (artículo 18.4 de la LS98) y el aprovechamiento que sirve de base al porcentaje básico es tanto menor cuanto más superficie de suelo correspondiente a sistemas generales se incluya en el sector o ámbito.

El planeamiento ha de cuidar de que tan solo queden incluidos en los sectores o ámbitos el suelo de los sistemas generales a obtener y nunca

los ya obtenidos para el dominio público –carreteras, parques públicos, ferrocarriles, vías pecuarias, etc, ya existentes– por los argumentos siguientes, deducidos de preceptos nulos de la LS92, pero lógicos.

1. El artículo 94.2 de la LS92 decía que todos los terrenos clasificados como suelo urbanizable y los afectos a sistemas generales adscritos o en esta clase de suelo para *su gestión (obtención)* deberán quedar incluidos en áreas de reparto.
2. El artículo 94.3.b) habla de que los sectores y los sistemas generales adscritos o incluidos en aquéllos para *su gestión* integrarán una sola área de reparto.
3. Hay un precepto general que contemplaba el papel de los sistemas generales en relación con las clases de suelo, la integración sirve para su obtención, por lo que los preexistentes no se integran en cada clase y en sus áreas de reparto. El artículo 9.2 de la LS92 establece que los terrenos destinados a sistemas generales pueden no ser objeto de clasificación específica de suelo sin perjuicio de que los de nueva creación previstos en el planeamiento se adscribiesen a las diferentes clases de suelo a los efectos de su valoración y *obtención*.
4. El artículo 94.3.b) habla de la adscripción o inclusión de los sistemas generales en las áreas de reparto *para su gestión*.

La regla general expuesta tenía una excepción contemplada en la Disposición transitoria sexta.3 de la LS92, al decir que en la superficie de suelo a computar para el cálculo de los aprovechamientos tipo podrían incluirse también los terrenos afectos a dotaciones y equipamientos existentes que en ejecución de instrumentos de planeamiento general adaptados a la LS76, se hubieran obtenido mediante expropiación forzosa.

Otorgaba la discrecionalidad de su inclusión o no a las Corporaciones y suponía una especie de cláusula retroactiva para que el Ayuntamiento pudiera recuperar lo invertido en la expropiación del suelo de dotaciones (parques públicos, calles ...) y equipamientos (escuelas, guarderías, ambulatorios ...).

El precepto de exclusión de los suelos de sistemas generales ya obtenidos tiene ahora diversas excepciones en las leyes autonómicas. Sin ánimo de exhaustividad son:

Asturias: Artículos 48, 50, 102 a 104. Dispone con carácter imperativo que es de titularidad de la Administración el aprovechamiento correspondiente a bienes demaniales integrados en polígonos o unidades que no se hayan obtenido por cesión gratuita.

Cantabria: Artículos 123 a 127. Dice que en la superficie total del denominador del aprovechamiento medio se han de incluir los terrenos destinados a dotaciones públicas previstas en el Plan así como aquellos

otros que, aún no incluidos, se adscriban al ámbito para su obtención, pudiendo incluir los terrenos afectos a dotaciones y equipamientos ya obtenidos por el Ayuntamiento de forma onerosa.

Castilla-La Mancha: Artículo 70 y siguientes. Las áreas de reparto que comprenden uno o varios sectores completos y los sistemas generales no incluidos en los sectores. La superficie de los sistemas generales no incluidos se adscribirá a las distintas áreas en proporción adecuada y debidamente calculada para que estas áreas tengan un aprovechamiento tipo similar.

En el denominador del aprovechamiento tipo se excluye el suelo dotacional público ya existente.

Castilla y León: Artículos 39 y 36.1. Tiene aprovechamiento medio en cada sector y en el denominador deduce la ocupada por dotaciones urbanísticas públicas existentes, integradas en sistemas generales o locales, salvo las adquiridas por las Administraciones de forma onerosa o por expropiación.

Extremadura: Artículo 34.2. En el denominador del aprovechamiento medio excluye el terreno dotacional público existente ya afectado a su destino.

Galicia: Artículos 111 a 114. En las áreas de reparto que deben incluir uno o varios sectores completos, se incluyen los sistemas generales integrados en ellos y aquellos que el Plan les adscriba a efectos de su obtención, salvo cuando por su propia magnitud determine la improcedencia de que sean obtenidos a través de los sistemas de reparto de cargas y beneficios.

La Rioja: Artículos 58.1.b); 59.f) y 63. Sigue el criterio de la LS92 pero en la superficie del denominador se pueden incluir los terrenos afectos a dotaciones y equipamientos públicos que se hubiesen adquirido por expropiación.

Madrid: Artículos 84 y 85. No existe más que una área de reparto en el suelo urbanizable sectorizado que abarca todo el suelo destinado a redes públicas (sistemas generales) interiores o exteriores a los sectores.

Navarra: Artículos 101 a 104. En el denominador entran los terrenos destinados a sistemas generales incluidos o adscritos a los sectores, cuya propiedad no haya sido obtenida mediante cesión o adscripción urbanística con anterioridad al Plan General.

3.3.1.2. Equilibrado de los sectores o ámbitos

Cuando en los sectores o ámbitos del suelo urbanizable se incluye o se adscribe suelo de sistemas generales, para su obtención gratuita por la Administración, no es obligatorio (salvo Castilla-La Mancha...), pero sí es conveniente, equilibrar los sectores repartiendo el suelo de los siste-

mas generales a obtener, proporcionalmente al aprovechamiento de cada uno de los sectores, de tal forma que se iguale el aprovechamiento real de cada sector con el correspondiente a los propietarios de suelo –el 90 por ciento– más el aprovechamiento municipal (< 10 por ciento), más el 90 por ciento del aprovechamiento de los propietarios de suelo de sistemas generales adscritos que van a ejercer sus derechos dentro del ámbito correspondiente.

Con esta técnica, no obligatoria actualmente, se consiguen los mismos efectos equidistributivos que con la delimitación de una sola área de reparto en el suelo urbanizable con sectores o ámbitos. La justificación de la técnica del equilibrado de los sectores o ámbitos ha de figurar explícitamente en la Memoria del planeamiento general.

3.3.2. En el suelo urbanizable sin sectores ni ámbitos ni condiciones de desarrollo

Al haber creado la LS98 una nueva categoría de suelo urbanizable sin ámbitos ni condiciones de desarrollo y haber establecido como derecho básico de la propiedad del suelo, la transformación del suelo urbanizable en urbano pero condicionado su ejercicio a su posterior delimitación de ámbitos de desarrollo en el planeamiento general, surge la conveniencia de establecer criterios para la posterior delimitación de los sectores o ámbitos y relacionarlos con la equidistribución.

El ámbito territorial de cada área de equidistribución de aprovechamientos, en esta categoría de suelo, coincide con el de cada sector o ámbito que se delimite más el suelo de los sistemas generales incluidos. Es el propio planeamiento general el que con posterioridad a su aprobación ha de establecer los sectores o ámbitos o por ello la conveniencia de establecer los criterios o las condiciones para su posterior delimitación¹⁸, que ha de tener en cuenta:

- Las condiciones que faciliten su posterior ejecución (número y características de las parcelas catastrales y tipo, profesión o dedicación de los propietarios de suelo u otros).

¹⁸ Conviene recordar la vigencia supletoria del artículo 32 del RPU, que, aunque como pauta del Plan General, señala los criterios para la delimitación de sectores:

- Que constituyan unidades geográficas y urbanísticas que permitan un desarrollo adecuado en Planes Parciales. Cada sector habrá de ser objeto de un Plan Parcial cuya ejecución se realizará en una o varias unidades de ejecución.

- Los terrenos incluidos dentro de cada sector tendrán características urbanísticas homogéneas y su perímetro estará delimitado por situaciones de planeamiento existentes, por sistemas generales de comunicación, por espacios libres de un Plan General o por elementos naturales, definidos de forma que garanticen una adecuada inserción del sector dentro de la estructura urbanística general del Plan.

- En todo caso, cada sector tendrá las dimensiones necesarias para permitir la reserva de las dotaciones previstas en el Reglamento de Planeamiento.

■ El mercado inmobiliario existente en ese Municipio (localización, superficie del sector, usos, tipologías edificatorias, aprovechamientos u otros).

■ Las características del operador urbano, que normalmente tiene un mayor conocimiento y capacidad de recepción y adaptación a las características ambientales de las necesidades generales de la población y del mercado existente en cada momento, que el propio planeamiento general.

No es conveniente, aunque la LS98 no lo impide, que el planeamiento sectorice todo el suelo urbanizable en el momento de su formulación, pues quedaría establecido rígidamente durante el dilatado período de vigencia del planeamiento general sin fácil adaptación a las circunstancias cambiantes de las necesidades sociales y de las características de la promoción, del parcelario y del mercado inmobiliario de cada momento, sobre todo si se tiene en cuenta que gran parte del suelo urbanizable no se va a urbanizar ni siquiera a largo plazo.

Además, el suelo urbanizable con delimitación de sectores o ámbitos tiene la consideración a efectos fiscales (IBI) de suelo urbanizable, mientras que el que carece de sectores o ámbitos tiene la consideración de suelo no urbanizable (Disposición Adicional Segunda de la LS98).

3.4. Algunas cuestiones prácticas

Ya se ha visto que los sistemas generales existentes y recogidos como tales en el planeamiento tienen aprovechamiento lucrativo cero, y en Galicia no se incluyen ni se adscriben en ámbitos de equidistribución de aprovechamientos (áreas de reparto u otros ámbitos autonómicos). Las carreteras, vías pecuarias, avenidas... ya existentes y obtenidas para el dominio público, en el momento de la adaptación o revisión del planeamiento general, como regla general, no se incluyen ni se adscriben en los ámbitos de equidistribución de aprovechamientos urbanísticos.

Como excepción y si lo contempla la Ley urbanística autonómica se incluyen o pueden incluirse en el área de reparto y por tanto en el denominador de la fórmula de cálculo del aprovechamiento unitario, tipo o medio (como le denomine la Ley autonómica) si su suelo se obtuvo para el dominio público de forma onerosa y con el fin de recuperar la inversión realizada.

En el supuesto de que el planeamiento general no haga suyo la localización o trazado existente del bien público y la ejecución del Plan conlleve su desafectación, se ha de incluir en el área de reparto como si ya estuviese desafectado y fuese un bien patrimonial de la Administración.

El planeamiento general ha de dejar claro que los suelos de los bienes públicos de dominio público o demaniales no poseen aprovechamiento

lucrativo y no se tienen en cuenta en el cálculo del aprovechamiento tipo ni en el numerador, ni en el denominador. De no figurar explícitamente puede dar lugar a dudas a la hora de la equidistribución de las cargas y beneficios mediante unidades de ejecución, de actuación o polígonos, pues si el planeamiento general establece las edificabilidades lucrativas mediante un coeficiente de edificabilidad y el Plan general comete el error de determinar la edificabilidad global del ámbito multiplicando el coeficiente de edificabilidad por la superficie del ámbito incluidos los bienes públicos ya existentes, cuando llegue el momento de la ejecución la Administración pedirá la parte proporcional de aprovechamientos que corresponden a los bienes públicos ya existentes.

Por último, se reitera que la posterior aportación de la Administración a Juntas de Compensación se rige por lo establecido al respecto en el artículo 139 LPAP ya visto.

4. La equidistribución en la LOUGA

4.1. Introducción

A modo de sinopsis de lo hasta ahora dicho se recuerda que:

La **edificabilidad** es la cantidad de metros edificables o construibles (con independencia del uso a que se dedique) en un determinado ámbito territorial. Se expresa en metros cuadrados edificables (m^2e). Si la edificabilidad se refiere a un metro cuadrado de suelo (m^2s) se denomina **coeficiente de edificabilidad** o edificabilidad unitaria m^2e/m^2s .

El **aprovechamiento** es la edificabilidad de un determinado uso (residencial, industrial, terciario, ...) y en su caso tipología edificatoria (residencial: unifamiliar, pareada, en fila en hilera, en bloques, en manzanas cerradas, semicerradas, abiertas, ...).

Las **áreas de reparto** son los ámbitos territoriales delimitados por el Plan General conforme a las reglas que establece el artículo 112 de la LOUGA dentro de los cuales entre los propietarios de suelo y el Ayuntamiento se reparten los aprovechamientos lucrativos establecidos por el Plan (90% para los propietarios de suelo y 10% para el Ayuntamiento).

La técnica que se sigue para hacer el reparto, es la del **aprovechamiento tipo** que es una intensidad de usos lucrativos homogeneizados o ponderados respecto al uso dominante o característico del área de reparto. En definitiva un aprovechamiento unitario (referido por unidad de superficie de suelo), artículo 113 de la LOUGA.

Esta técnica de reparto de aprovechamientos solo se emplea en los suelos urbano no consolidado y urbanizable, artículos 111.1 y 5 de la LOUGA.

Las áreas de reparto pueden ser discontinuas, artículo 111.3.

4.2. Reglas generales para la delimitación de las áreas de reparto en cualquier clase de suelo

Las establece el artículo 112 de la LOUGA, al decir:

«1. La delimitación de áreas de reparto se efectuará teniendo en cuenta el equilibrio de beneficios y cargas entre las distintas áreas así como la proporcionalidad entre la edificabilidad resultante y las cargas y dotaciones previstas.

2. Serán incluidos en las áreas de reparto los terrenos destinados a sistemas generales, salvo cuando su propia magnitud determine la improcedencia de que sean obtenidos a través de los sistemas de reparto de cargas y beneficios.

3. Dentro de cada área de reparto deberán delimitarse polígonos que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, de distribución de cargas y beneficios y de urbanización que fueran procedentes».

Exige el número 1 (es una innovación respecto de Leyes anteriores y demás Leyes urbanísticas autonómicas) de que la delimitación se ha de hacer teniendo en cuenta el aspecto *externo* de interrelación entre áreas: «el equilibrio de beneficios y cargas entre las distintas áreas» y otro *interno* de cada una de las áreas «la proporcionalidad entre la edificabilidad resultante y las cargas previstas».

Exige el número 2 como regla general que se incluyan los sistemas generales en las áreas de reparto, y como excepción la no inclusión cuando su superficie sea desproporcionalmente grande en relación al área de reparto.

4.2.1. El equilibrio entre las distintas áreas

La exigencia del equilibrio inter-áreas de beneficios (aprovechamientos...) y cargas (costes de urbanización, urbanizaciones...) entre las distintas áreas de reparto es una innovación de la LOUGA pues en el régimen anterior pese a que se denominaban áreas de reparto de cargas y beneficios, en el texto articulado se repartían tan sólo aprovechamientos y cada área de reparto era autónoma respecto del resto de áreas. Se ha de suponer que esta regla tan sólo se ha de aplicar entre las áreas de reparto definidas en cada clase y categoría de suelo, puesto que el suponer que el equilibrio de beneficios y cargas se ha de hacer entre todas las áreas sean del suelo urbano no consolidado o urbanizable delimitado no es posible dadas:

- las diferencias sustanciales que existen entre ambas categorías de suelo en cuanto a la adscripción o inclusión de suelo de sistemas generales
- la lógica disciplinar de fijación de edificabilidades, puesto que la proximidad a los máximos legales se suele hacer en el suelo urbano, mientras que en el urbanizable se suelen utilizar edificabilidades menores.

■ los derechos y deberes de los propietarios de suelo están establecidas por clases y categorías lo que supone que por el principio de igualdad hay que igualar el tratamiento a los que inicialmente eran iguales y no a los originalmente desiguales.

4.2.1.1. El equilibrado de los beneficios

Los beneficios en urbanismo son los aprovechamientos que constituyen el contenido económico de la propiedad del suelo.

El equilibrado de los beneficios o aprovechamientos es sencillo puesto que se puede emplear la técnica tradicional de la mayor o menor adscripción de suelo de sistemas generales a los sectores del suelo urbanizable, pero cabe la duda en el suelo urbano no consolidado, puesto que el artículo 111.4 y 5 solamente contemplan la posibilidad de inclusión o adscripción de sistemas generales para el suelo urbanizable pero este precepto no contempla la posibilidad de inclusión para el suelo urbano. No obstante el artículo 113 que regula el cálculo de los aprovechamientos tipo en suelo urbano no consolidado en su número 4, segundo párrafo, prevé que se puedan nivelar los aprovechamientos de los distintos polígonos en razón a la inclusión o adscripción proporcional de sistemas generales que «se habrán de incluir o adscribir en cada uno de ellos...» lo que supone que la propia Ley admite la inclusión y adscripción de suelo de sistemas generales en esta categoría de suelo urbano no consolidado aunque no lo diga expresamente el artículo 111, al menos, como dice el 113.4, a los efectos de falta de necesidad de determinación del aprovechamiento tipo.

También el artículo 20.1.b) de la LOUGA establece como deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado «ceder obligatoria y gratuitamente y sin cargas el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el Plan incluya o adscriba al polígono en el que estén comprendidos los terrenos así como ejecutar la urbanización únicamente de los incluidos en el Polígono en las condiciones que determine el Plan».

Si se ha de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo de sistemas generales incluidos o adscritos a polígonos, previamente han de estar comprendidos en los ámbitos de equidistribución superiores, las áreas de reparto. Pero lo anterior choca con lo establecido en el artículo 14.2.b) de la LS98 que si bien admite la posibilidad de que los propietarios de suelo urbano no consolidado cedan el suelo de los sistemas generales incluidos, no contempla los adscritos por lo que este precepto básico estatal puede actuar como limitación para la LOUGA.

4.2.1.2. El equilibrado entre las cargas de las distintas áreas de reparto

Las cargas son las establecidas en el artículo 132 de la LOUGA que se refiere a los gastos de urbanización que en gran parte y en la práctica se desconocen cuando se redacta el Plan General por lo que han de ser estimados o presupuestados los siguientes:

- a) El coste de las obras de infraestructuras, servicios y mobiliario urbano que el propio Plan General prevea.
- b) Las obras de urbanización de las instalaciones e infraestructuras de los sistemas generales en las condiciones que fije el propio Plan General.
- c) Indemnizaciones procedentes por el cese de actividades, traslados, derribos de construcciones, destrucción de plantaciones, obras e instalaciones que exijan la ejecución del Plan
- d) Las indemnizaciones procedentes por la extinción arrendamientos o derechos de superficie referidos a edificios y construcciones que hayan de ser demolidos con motivo de la ejecución del planeamiento.
- e) El coste de los planes de ordenación detallada y de los proyectos de urbanización y los gastos originados por la compensación y reparcelación.
- f) La canalización e instalación de las redes de telecomunicaciones.
- g) Los gastos de control de calidad de la urbanización.
- h) Cualesquiera otros asumidos en el proyecto de equidistribución.

Todos estos costes se desconocen al redactar el Plan General por lo que han de hacerse los estudios necesarios para su estimación por zonas.

Nada dice la LOUGA sobre la técnica a seguir para el equilibrado de las cargas entre las distintas áreas de reparto. Se puede seguir la técnica que utiliza el autor de este trabajo que consiste en la creación de la «carga unitaria de reparto» o «carga tipo» que consiste en que una vez conocidas todas las cargas expresadas en euros se divide entre la suma de las superficies de suelo de las áreas de reparto existentes en el suelo urbano no consolidado (las mismas superficies de suelo que se hayan de emplear para el cálculo de los aprovechamientos tipo). Resulta así una carga unitaria o tipo que se expresa en €/m²s que sirve para comparar la delimitación equilibrada de las áreas de reparto.

Tampoco dice nada la LOUGA sobre los márgenes de tolerancia que se pueden permitir en el equilibrado, pero se supone que tiene que haberlos pues en el equilibrado simultáneo de aprovechamientos y cargas es difícil poder igualar con toda exactitud simultáneamente a ambos a la vez.

4.2.2. La proporcionalidad entre la edificabilidad resultante y las cargas y dotaciones previstas

En el conjunto de las áreas de reparto y en cada una de ellas se ha de comprobar la relación entre beneficios y cargas, artículo 112.1 *in fine*. Se supone que con el fin de hacer rentable la posterior ejecución del planeamiento porque existe una máxima de experiencia que dice que las actuaciones que no son rentables en la ejecución del planeamiento no las llevan a efecto los particulares diga lo que diga el Plan. Por ello el Plan General tiene que ser prudente al decidir las edificabilidades y aprovechamientos permitidos y la superficie de los suelos de sistemas generales que se adscriben o incluyen para su obtención y exigir las características y materiales de la urbanización que corresponda al nivel de vida de la población a la que van dirigidas, sin excederse en cantidades, calidades, etc.

En este sentido de la prudencia del planeamiento el artículo 112.2 ya dice que han de ser incluidos en las áreas de reparto los suelos de los sistemas generales salvo que por su cuantía el Plan General decida la improcedencia de su obtención mediante la técnica de las áreas de reparto.

4.3. Criterios prácticos para la delimitación de las áreas de reparto en suelo urbano no consolidado

El artículo 111.1 establece que en el suelo urbano no consolidado se deben delimitar áreas de reparto, pero así como los números 4 y 5 disponen pautas para su delimitación en el suelo urbanizable, nada dice sobre el suelo urbano no consolidado por lo que se van a exponer a continuación algunos criterios prácticos que se pueden seguir en el momento de la delimitación de las áreas en el suelo urbano no consolidado.

El suelo urbano en general lo define el artículo 11, exigiendo su previa integración en la malla urbana. El suelo urbano consolidado son los cuasisolares y parcelas que por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento puedan llegar a ser solares mediante obras accesorias y de escasa entidad que puedan ejecutarse simultáneamente con las de edificación, artículo 12.a).

El suelo urbano no consolidado (artículo 12.2 de la LOUGA), es aquel suelo urbano que no está consolidado por la urbanización (residual del consolidado) y en todo caso los terrenos en los que sean necesarios procesos de:

- 1º urbanización,
- 2º reforma interior,
- 3º renovación urbana u
- 4º obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas y

5° aquellos sobre los que el planeamiento prevea una:

- a) ordenación sustancialmente diferente de la realidad existente, y
- b) aquellas áreas de urbanización reciente surgidas al margen del planeamiento.

En esta categoría de suelo urbano no consolidado el Plan general puede diferenciar:

A) Ámbitos de planeamiento:

■ *Áreas de ordenación específica* (AOE) cuya ordenación pormenorizada está realizada directamente por el Plan general, en las que éste también ha de delimitar Polígonos para su ejecución.

■ *Áreas de planeamiento incorporado* (API) en las que el Plan General hace suyo el planeamiento de desarrollo vigente con anterioridad a su entrada en vigor, así como sus Polígonos.

■ *Áreas de planeamiento remitido* (APR) a posteriores desarrollos mediante Planes especiales o Estudios de detalle

B) Ámbitos de ejecución. La ejecución del planeamiento comienza con la aprobación definitiva de la delimitación, provenientes del régimen anterior y en las que el Plan general incorpora como propios los correspondientes Polígonos, pueden darse los siguientes supuestos:

- a) que no se haya aprobado el proyecto de equidistribución
- b) que se haya aprobado el proyecto de equidistribución pero no se haya urbanizado. Si los terrenos ya están urbanizados se han de categorizar como suelo urbano consolidado.

Para estos suelos urbanos no consolidados el artículo 111.1 señala la obligatoriedad de establecer áreas de reparto que los comprendan, y ello sea cual fuere la población municipal.

Algunos de los criterios alternativos que existen para la delimitación son:

- a) Delimitar una sola área de reparto que abarque todo el suelo urbano no consolidado
- b) Delimitar el suelo urbano no consolidado de cada Distrito como una área de reparto.
- c) Delimitar tantas áreas de reparto como Polígonos haciendo coincidir la delimitación poligonal con la de las áreas de reparto.
- d) Soluciones intermedias o mixtas según los casos concretos.

El artículo 111.3 dice que las áreas de reparto pueden ser continuas o discontinuas. La definición de las áreas de reparto en esta categoría de suelo urbano no consolidado se hace a los efectos de facilitar la equidistribución de los nuevos beneficios y cargas que el Plan establezca. La delimitación se debe hacer teniendo en cuenta el equilibrio de beneficios y cargas entre las distintas áreas así como la proporcionalidad entre la edi-

ficabilidad resultante y las cargas y dotaciones previstas, dice el artículo 112.1. En cada una de ellas se calcula el aprovechamiento tipo para determinar el aprovechamiento atribuible a los propietarios de terrenos que por su destino público deban ser objeto de cesión o de ocupación directa.

En el supuesto de existir Polígonos en los que se haya aprobado la equidistribución es conveniente se delimiten como áreas de reparto independientes, si bien puede surgir el problema de que no guarden el equilibrio exigible respecto del resto de las áreas.

Visto lo anterior, de las alternativas que existen para delimitar las áreas de reparto en suelo urbano no consolidado, en el supuesto de que no existan grandes diferencias entre aprovechamientos y cargas en el suelo urbano, la que mejor satisface los intereses generales y particulares es la a), en la que se hace coincidir el ámbito territorial del área de reparto con el del suelo urbano no consolidado y en que todo los sistemas generales están incluidos, en cumplimiento del artículo 14.2.b) LS98.

En los municipios con grandes diferencias de aprovechamientos o de cargas en suelo urbano no consolidado se puede tantear el hacer coincidir cada área de reparto con el suelo no consolidado de cada Distrito

4.3.1. La posible mutación del suelo urbano consolidado por la urbanización en suelo urbano sin urbanización consolidada

Cuando se revisa el planeamiento general, se estudia qué áreas de suelo urbano consolidado por la urbanización deben ser objeto de renovación de la urbanización o nuevas ordenaciones urbanas, directas o remitidas a Planes Especiales de Reforma Interior, en cuyo caso pasa a ser suelo urbano sin urbanización consolidada, ya que ahora la LOUGA entiende, artículo 12.2, que si la previa urbanización, red viaria y demás infraestructuras, así como las zonas verdes y equipamientos no responden a lo deseable, la categorización del suelo ha de ser la de urbano sin urbanización consolidada.

En el supuesto que se haya aprobado un Plan General adaptado a la LSG97 y surgiese la necesidad de la reforma interior, habrá que modificar la consideración del suelo urbano consolidado por la urbanización y considerarlo como sin urbanización consolidada por medio de la modificación del planeamiento general. Cuestión interesante, aunque no es este el lugar para su estudio, es el posible derecho a indemnización a los propietarios afectados por la modificación del planeamiento general que determine el cambio de la categorización de suelo urbano consolidado por la urbanización por suelo urbano sin urbanización consolidada.

4.3.2. No se delimitan áreas de reparto en el suelo de núcleo rural

La clase de suelo de núcleo rural es equiparable al suelo urbano de la LS98 y por tanto se le aplica el mismo régimen jurídico básico de la pro-

piedad que para el suelo urbano de la LS98 complementado por lo dispuesto en los artículos 24 a 28 de la LOUGA.

No distingue categorías la LOUGA en este suelo, si bien implícitamente existen porque los propietarios de suelo de núcleo rural «*consolidado*» no ceden nada y los del «*no consolidado*» de licencia directa ceden el suelo de los viales para la apertura o regularización del viario preciso y ejecutan a su costa la conexión con los servicios existentes en el núcleo, aunque en este suelo de núcleo rural no se cede el 10 por ciento del aprovechamiento lucrativo a la Administración.

Ello no obstante no contempla la LOUGA la delimitación de áreas de reparto ni cesión de aprovechamiento lucrativo alguno a la Administración aunque sí prevé el artículo 24.3 que cuando se ejecuten Planes especiales de protección, rehabilitación y mejora del medio rural y se delimiten polígonos, los propietarios de suelo han de ceder los viales, equipamientos y dotaciones públicas y han de costear la urbanización por lo que este suelo es equiparable al suelo urbano no consolidado de la LS98 ya que consolidado no podrá ser porque según la LS98 en su artículo 14 no se contempla cesión alguna en este suelo. Este es un suelo urbano no consolidado en el que el legislador gallego hizo uso de la exención de la cesión del 10 por ciento establecida en el artículo 14.2.c).

El problema puede surgir si dentro del suelo de núcleo rural existen terrenos que cumplen con lo dispuesto en el artículo 8.a) de la LS98 pues sus propietarios no tienen el deber de ceder nada (STC) mientras que la LOUGA dice que tienen que ceder terrenos para regularizar el viario. El problema se puede solucionar como han hecho otras Leyes urbanísticas, considerando que el deber de convertir los terrenos en solares conlleva la urbanización de esos retales de suelo y que el deber de «cesión» está comprendido dentro del deber de urbanización y no del deber de cesión propiamente dicho.

4.3.3. Aplicación de la flexibilidad al régimen de materialización del aprovechamiento

De acuerdo con las tendencias y objetivos actuales perseguidos por la política general del planeamiento, éste debe procurar ser flexible en sus determinaciones para facilitar su ejecución, liberándole de previsiones rígidas que la dificulten y que, al mismo tiempo, dan lugar inevitablemente a desajustes con las realidades que una ciudad en continua evolución demanda.

Para ello, se ha de tener en cuenta de que el contenido final del mismo es el que representa lo que los ciudadanos y las Administraciones que les representan han querido y decidido aprobar en un momento y a través del procedimiento previsto por las leyes. Por ello, si por la participación ciudadana adquiere el planeamiento legitimidad democrática según ha

tenido ocasión de mantenerse por la doctrina legal de los Tribunales y por su aprobación final se llega a una decisión legítima de los órganos competentes, las medidas flexibilizadoras en su aplicación razonable en el tiempo, han de moverse dentro del margen permitido por el propio planeamiento, sin violentar los derechos de los afectados, de todos los ciudadanos y los principios generales rectores de la actividad urbanística.

De acuerdo con esto, los factores de flexibilización han de ser recogidos de tal modo que el planeamiento, en cuanto por su aprobación quedará investido de la presunción de legalidad, configura y otorga un haz de posibilidades predeterminadas en sus magnitudes máximas y mínimas de manera que los agentes encargados de su ejecución, dentro de estas medidas límites, puedan optar en el tiempo por la solución que consideren más conveniente de acuerdo con la evolución del ámbito ordenado.

El ejercicio legítimo de la diversidad de opciones por sí mismo no tiene que significar un incremento de la tradicionalmente excesiva carga burocrática de que la gestión urbanística adolece, sino que, ésta quedaría limitada a una acción de mera constatación objetiva de que la propuesta se halla dentro de los límites permitidos y de que se cumplan las condiciones generales de seguridad jurídica exigibles en defensa de los intereses difusos de la Comunidad a la que siempre cabrá la tarea de ejercitar las acciones en defensa de la legalidad.

Por su especial singularidad, estas condiciones se pueden dar particularmente en las previsiones dispuestas en el Plan sobre el contenido del aprovechamiento urbanístico materializable en un determinado suelo de tal manera que este pueda ser, dentro de cada Polígono, el que por iniciativa de sus agentes se considere en la cuantía y uso el más adecuado, siempre que sea el resultado de la aplicación de los criterios de ponderación tenidos en cuenta en los procesos de equidistribución y no se alteren los límites máximos ni los mínimos permitidos por el Plan.

Con ello se hace aplicación, dentro de un determinado ámbito y a partir también de un proceso de equidistribución, incluso ya consumado, de trasvases o transferencias, de tal modo que, es posible la utilización de ellas.

Se da así un paso más en el proceso histórico de flexibilización en la aplicación del planeamiento de tal modo que lo conseguido en un plano horizontal de ocupación del espacio, al romper la rigidez de los primeros planes mediante los estudios de detalle primero y las áreas de movimiento después, se consigue así en un plano vertical de tal modo que sea posible su desenvolvimiento material opcional y alternativo dentro de la envolvente marcada por los límites máximos del planeamiento aprobado, incluso respecto de diversos usos, según los criterios de homogeneización adoptados en el proceso de equidistribución, siempre dentro de una misma unidad.

4.4. Cálculo de los aprovechamientos tipo en el suelo urbano no consolidado

Establece el artículo 113 de la LOUGA:

«1. En suelo urbano no consolidado, el aprovechamiento tipo de cada área de reparto se obtendrá dividiendo el aprovechamiento lucrativo total, incluido el dotacional privado correspondiente a la misma, expresado siempre en metros cuadrados edificables del uso y tipología edificatoria característicos, por su superficie total, excluidos los terrenos afectados a dotaciones públicas, de carácter general o local, ya existentes en el momento de aprobación del plan general que se mantengan. El resultado reflejará siempre, unitariamente, la superficie edificable del uso y tipología característicos por cada metro cuadrado de suelo del área respectiva.

2. En los supuestos en que el plan general no establezca la edificabilidad por medio de un coeficiente, el aprovechamiento tipo habrá de deducirse de la edificabilidad resultante por aplicación de las condiciones generales de la edificación establecidas por el propio planeamiento.

3. Para que el aprovechamiento tipo pueda expresarse por referencia al uso y tipología edificatoria característicos, el planeamiento fijará justificadamente los coeficientes de ponderación relativa entre dicho uso y tipología, al que siempre se le asignará el valor de la unidad, y los restantes, a los que se corresponderá valores superiores o inferiores, en función de las circunstancias concretas del municipio y área de reparto.

4. No será necesario que el plan general determine el aprovechamiento tipo cuando, efectuada la distribución de los sistemas generales y la atribución de usos e intensidades se puedan estimar suficientemente equilibrados los aprovechamientos.

A estos efectos, el plan general deberá justificar la equivalencia y la nivelación del aprovechamiento de los distintos polígonos en razón de la proporción de sistemas que se habrán de incluir o adscribir en cada uno de ellos y al valor relativo de los usos e intensidades previstos.»

En lenguaje formalizado llamando:

At_j = Aprovechamiento tipo del área de reparto «j»

arl_i = Aprovechamiento real lucrativo de un terreno «i»

α_i = Coeficiente de ponderación relativa entre el uso y tipología correspondiente al aprovechamiento real lucrativo del terreno «i» y el dominante o característico en el área de reparto.

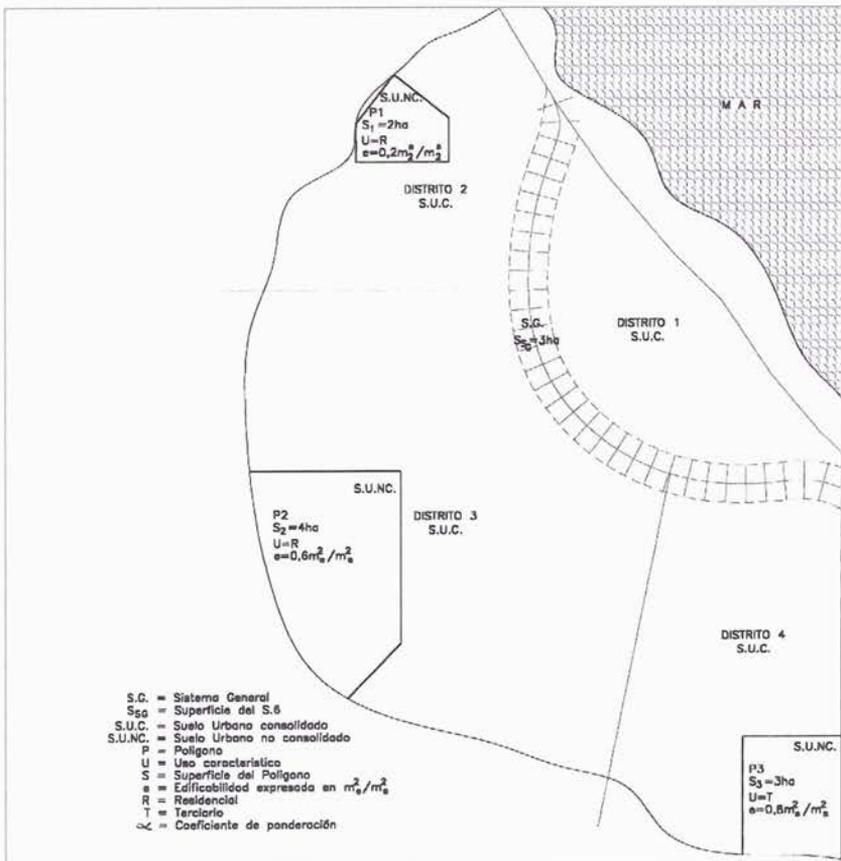
S_j = Superficie del área de reparto «j»

n = Número total de terrenos con uso lucrativos existentes en el área de reparto

$$AT_j = \frac{\sum_{i=1}^{i=n} arl_i \cdot \alpha_i}{S_j}$$

En la S_j no se incluye la superficie de los terrenos afectos a dotaciones públicas de carácter general o local, si ya están obtenidos para el uso y dominio públicos (artículo 113)¹⁹ y se incluyen los sistemas generales interiores y adscritos (con la duda sobre la constitucionalidad de la adscripción pues la LS98 no la contempla).

4.5. Caso práctico. Delimitación de áreas de reparto y cálculo del AT en suelo urbano no consolidado



| Usos | Repercusiones de los suelos en €/m ² e | α |
|-------------------------|---|----------|
| R. baja densidad | 800 | 0,8 |
| R. media densidad | 500 | 0,5 |
| Terciario | 1000 | 1 |
| R. viviendas protegidas | 200 | 0,2 |

¹⁹ La LOUGA no recoge la excepción establecida en la D.T.Sexta.3 de la LS92 anulada por la STC 61/97.

| Alternativa 1: Una sola área de reparto para todo el suelo urbano no consolidado | | | | | | | | |
|--|--------------------|-----------------------------|--|--|---|--|-------|--------|
| Ámbito | | Datos | | | Coefficiente de homogeneización o ponderación | Aprovechamiento lucrativo homogeneizado $d = c \cdot \alpha$ | | |
| | | a | b | $c = a \cdot b$ 20% vpp | | | | |
| Nº | Uso característico | Superficie m ² s | Edificabilidad m ² e/m ² s | Aprovechamiento m ² e del uso correspondiente | m ² eutc/m ² s α | m ² e terciarios | | |
| 1 | R. baja densidad | 20.000 | 0,25 | 5.000 | 4.000 m ² erlibre | 0,8 | 3.200 | 3.400 |
| | | | | | 1.000 m ² ervpp | 0,2 | 200 | |
| 2 | R. media densidad | 40.000 | 0,6 | 24.000 | 19.200 m ² erlibre | 0,5 | 9.600 | 10.560 |
| | | | | | 4.800 m ² ervpp | 0,2 | 960 | |
| 3 | Terciario | 30.000 | 0,8 | 24.000 | 1 | 24.000 | | |
| Sistemas generales adscritos | | 30.000 | 0 | 0 | | 0 | | |
| Total | | 120.000 | | | | 37.960 | | |

$$AT = \frac{37.960}{120.000} = 0,316333 \text{ m}^2\text{e terciarios/m}^2\text{s}$$

4.5.1. Adscripción del suelo de sistemas generales a los polígonos

| Ámbito | | Excesos y defectos en cada polígono |
|--------|--|--|
| Nº | Aprovechamiento lucrativo homogeneizado al que tienen derecho | |
| 1 | 20.000m ² s x 0,316333 m ² e/m ² s = 6326,66m ² e | 6326,66-3400 = -2.926,66m ² e |
| 2 | 40.000m ² s x 0,316333 m ² e/m ² s = 12653,32m ² e | 12653,32-10560 = -2.093,32m ² e |
| 3 | 30.000m ² s x 0,316333 m ² e/m ² s = 9489,99m ² e | 9489,99-24000 = +14.510,01m ² e |
| SG | 30.000m ² s x 0,316333 m ² e/m ² s = 9489,99m ² e | -9.489,99m ² e |

Si el propio Plan General desarrolla la ordenación pormenorizada de los ámbitos se puede delimitar los Polígonos. Se va a hacer una tentativa de delimitación poligonal haciendo coincidir los Polígonos con los ámbitos del Suelo Urbano No Consolidado.

Adscribiendo todo el suelo de los sistemas generales al Polígono 3 aún existen diferencias de aprovechamiento entre los Polígonos. Hay que comprobar que no superan el 15% con relación al AT del área de reparto, art. 123.3.

El Polígono 1 tiene un diferencia de $\approx 46\%$ en relación al aprovechamiento tipo ($2927:6327=46\%$)

El Polígono 2 presenta una diferencia del $\approx 16\%$ ($2093:12653=16\%$)

El Polígono 3 con el sistema general adscrito presenta una diferencia de $\approx 26\%$ ($14510,01 - 9489,99$) : ($9489,99+9489,99$)

No se cumple el requisito de la diferencia menor al 15% que exige el artículo 123.3. Se han de aplicar algunas de estas acciones:

- Aumentar el aprovechamiento del Polígono 1
- Disminuir el aprovechamiento del Polígono 3
- Aumentar el suelo de sistemas generales para poderlos adscribir a los Polígonos de forma que queden equilibrados los beneficios.
- Delimitar un solo Polígono suma del 1 y de 2
- Delimitar un solo Polígono suma del 1 y del 3

En esta última solución se tiene:

Polígono 1 y 3

Aprovechamiento lucrativo homogeneizado al que tiene derecho:

$$6.326 + 8.489 = 14.815 \text{ m}^2\text{eT}$$

$$\text{Excesos: } 14.510 - 2.926 = 11.584 \text{ m}^2\text{eT}$$

$$\text{Se le adscriben los 56: } 11.584 - 9.489 = 2.095 \text{ m}^2\text{eT}$$

Una vez equilibrados los Polígonos, hay que comprobar el equilibrio de las cargas. 

Anexos

1. Cuadro sinóptico de los aprovechamientos correspondientes a los propietarios de suelo según la LS98

| Aprovechamientos correspondientes a los propietarios de suelo según la LS98 | | | | | |
|---|--|--|--|--|---|
| Clase | Categoría | Existencia de ámbitos de equidistribución | Aprovechamientos a efectos edificatorios | Aprovechamientos a efectos valorativos | |
| No urbanizable | Cualquier categoría | Carecen de aprovechamiento urbanístico | | | |
| Urbanizable | Sin sectores ni ámbitos ni condiciones | | | | |
| Urbano | CON SECTORES O ÁMBITOS Y CONDICIONES | CON | A ≥ 0,90.AU.Si | A ≥ 0,90.AU.Si | |
| | Sin urbanización consolidada | Con | | Ámbitos de gestión para la reforma, renovación o mejora urbana | El mayor de: A = 1,00.au.sí A = 1,00.ah |
| | Con urbanización consolidada | SIN | A = 1,00.AR | A = 1,00.AR | |
| | | CON | A = 1,00.AU.Si | A = 1,00.AU.Si | |
| Urbano o urbanizable | Sin plan o sin atribución de aprovechamiento | Media ponderada de los aprovechamientos referidos al uso predominante del polígono fiscal. | | | |

Autor: Enrique Porto Rey

A = Aprovechamiento que corresponde al propietario de un terreno «+»

AH = Aprovechamiento de hecho o existente

AR = Aprovechamiento real del terreno

AU = Aprovechamiento unitario (tipo medio u otro que creen las ccaa) del ámbito de equidistribución correspondiente

Si = Superficie del terreno «+»

2. Aprovechamientos a repartir entre los propietarios de suelo en las distintas CCAA según las leyes urbanísticas

2.1. Esquema comparativo de los porcentajes de aprovechamiento en las leyes autonómicas expresados en aprovechamientos unitarios

| Clase de suelo | | |
|--------------------|--|--|
| Comunidad Autónoma | Suelo urbano no consolidado | Suelo urbanizable |
| Andalucía | 90% am AR ó 90% aprovechamiento objetivo art. 55.2.B) L7/02, 17 diciembre | 90% am art. 54.2.b) L7/02 |
| Aragón | 90% am UE art. 18 Ley 5/99 | 90% am del SUBleS o del Sector (en SUBleNS) art. 29 Ley 5/99 |
| Asturias | 90% am art. 31.2 L3/02, 19 abril | 90% aprovechamiento sector art. 34.2 L3/02 |
| Baleares | 90% a UA art.14.2LrS98+Decr.90/94+LS76 | 90% am Catrienio-sectores-sector con SG art. 18.4 LrS98+Decr. 90/94+LS76 |
| Canarias | 90% am Ámbito. Art. 72 DL 1/2000 | 90% am Sector. Art. 71.3.c) DL 1/2000 |
| Cantabria | 90% am Sector art. 126.2 Ley 2/2001, de 25 de junio | 90% am Sector art. 126.2 Ley 2/2001, de 25 de junio |
| Castilla y León | Mpios. ≥ 20.000 habs. o con PG: <ul style="list-style-type: none"> ▮ En sectores en conjuntos BIC: 100% am Sector ▮ En los demás sectores: 90% am Sector Demás Mpios.: 100% am Sector Art. 17.2 Ley 5/99 | 90% am Sector art. 19.2 Ley 5/99 |
| Castilla-La Mancha | 90% at AR art. 69.1 + 68.2 L1/03, 17 enero | 90% at AR art. 68.2 L1/03 |
| Cataluña | 90% del aprovechamiento adicional + el existente art. 43 Ley 2/2002 | 90% del aprovechamiento del Sector art. 45 ley 2/2002 |
| Extremadura | 100% del existente + 90% del adicional art. 32.2.a).2) Ley 15/2001 | 90% del aprovechamiento del Sector art. 31.2.b) Ley 15/2001 |
| Galicia | 90% at AR art. 18.b) L9/02, 30 diciembre | 90% at AR art. 22.d) L9/02 |
| Madrid | 90% (calculado según Ley) art. 18.2.c) Ley 9/2001 de 17 de julio | 90% a. reparto Suelo Urbanizable Sectorizado art. 21.1 de la Ley 9/2001 de 17 de julio |
| Murcia | 90 ó 95% ap UA art. 69.1 Ley 24 de abril de 2001 | 90% ap Sector art. 80.d) Ley 24 de abril de 2001 |
| Navarra | 90% aprovechamiento ó 100% sustitución edificación sin incremento aprovechamiento art. 98.2.c) L35/02, 20 diciembre | 90% aprovechamiento art. 100.d) L35/02 |
| País Vasco | <ul style="list-style-type: none"> ▮ 90% at AR ▮ 90% am UE ▮ 90% am UA ▮ En rehabilitación, 90% exc.(*) art. Único de la Ley 11/98 | ▮ 90% del aprovechamiento lucrativo del sector art. único de la Ley 11/98 |
| Rioja, La | más de 25.000 habs.: 90% am 25.000 ó menos habs.: 100% am art. 11.3.c) L10/98, 2 julio | más de 25.000 habs.: 10% am de 1.000 a 25.000 habs.: 5 a 10% am menos de 1.000: 5% am art. 24.2.c) L10/98 |
| Valencia | 90% aprovechamiento de referencia art. 14.2.c) LrS98 | 90% aprovechamiento de referencia art. 18.4 LrS98 |

2.2. Esquema comparativo de los porcentajes de aprovechamiento correspondientes a los propietarios de suelo en las CCAA

| Clase de Suelo | Suelo urbano | | Suelo Urbanizable |
|--------------------|--|---|--|
| | Actuación Asistemática | Actuación Sistemática | |
| Andalucía | 100% art. 56 L7/02, 17 diciembre | 90% am AR ó 90% a. objetivo art. 55.2.B) L7/02 | 90% am art. 54.2.b) L7/02 |
| Aragón | 100% s/ Ley 5/99 | 90% s/ Ley 5/99 | 90% s/ Ley 5/99 |
| Asturias | 100% art. 30 L3/02, 19 abril | 90% am art. 31.2 L3/02, 19 abril | 90% a. sector art. 34.2 L3/02 |
| Baleares | 100% s/LrS98 | 90% s/LrS98 | 90% s/LrS98 |
| Canarias | 100% s/DL 1/2000 | 90% s/DL 1/2000 | 90% s/DL 1/2000 |
| Cantabria | 100% Ley 2/2001 de 25 julio | 90% Ley 2/2001 de 25 de junio | 90% Ley 2/2001 de 25 de junio |
| Castilla y León | 100% s/ Ley 5/99 | 90%-100% s/ Ley 5/99 | 90% s/ Ley 5/99 |
| Castilla-La Mancha | 100% ó menos L1/03, 17 enero | 90% at AR art. 69.1 + 68.2 L1/03 | 90% at AR art. 68.2 L1/03 |
| Cataluña | 100% s/ Ley 2/2002 | 90% s/ Ley 2/2002 | 90% s/ Ley 2/2002 |
| Extremadura | 100% s/ Ley 15/2001 | 90-100% s/ Ley 15/2001 | 90% s/ Ley 15/2001 |
| Galicia | 100% art. 18.a) L9/02, 30 diciembre | 90% at AR art. 18.b) L9/02 | 90% at AR art. 22.d) L9/02 |
| Madrid | 100% Ley 9/2001 de 17 julio | 90% Ley 9/2001 de 17 de julio | 90% Ley 9/2001 de 17 de julio |
| Murcia | 100% Ley 24 de abril de 2001 | 90 ó 95% Ley 24 de abril de 2001 | 90% Ley 24 de abril de 2001 |
| Navarra | 100% art. 98.1 L35/02, 20 diciembre | 90% a. ó 100% sustitución edificación sin incremento aprovechamiento art. 98.2.c) L35/02 | 90% aprovechamiento art. 100.d) L35/02 |
| País Vasco | 100% s/ L9/98 y L11/98 (90%*) | 90% s/ L11/98 | 90% s/ L11/98 |
| Rioja, La | 100% art. 11.2 L10/98, 2 julio | más de 25.000 habs.: 90% am 25.000 ó menos habs.: 100% am art. 11.3.c) L10/98 | más de 25.000 habs.: 10% am de 1.000 a 25.000 habs.: 5 a 10% am menos de 1.000: 5% am art. 24.2.c) L10/98 |
| Valencia | 100% art. 14.1 LrS98 | 90% aprovechamiento de referencia art. 14.2.c) LrS98 | 90% aprovechamiento de referencia art. 18.4 LrS98 |

* Recurrido ante el Tribunal Constitucional.

Anexo 3

| Leyes urbanísticas vigentes en las distintas Comunidades Autónomas | |
|--|--|
| Comunidad Autónoma | Leyes Autonómicas |
| Andalucía | Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio. |
| Aragón | Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística. Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial. |
| Asturias | Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Urbanismo. |
| Canarias | Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos. Modificado por L2/2000 de 17 de julio. |
| Cantabria | L2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. |
| Castilla La Mancha | Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Modificada por Ley 1/2003 de 17 de enero. |
| Castilla y León | Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo modificada por la L10/2002 de 10 de julio. Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio. |
| Cataluña | Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo. Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial. |
| Extremadura | Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial |
| Galicia | Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia. Modificada por la Disposición Final Primera de la L9/02 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. |
| Islas Baleares | Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística. Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico. Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial y Medidas Tributarias. Ley 9/1999, de 6 de octubre, de medidas cautelares y de emergencia relativas a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. |
| Madrid | Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Tan sólo los Títulos II, III y IV. |
| Murcia | Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio. |
| Navarra | Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. |
| Pais Vasco | Ley 4/1990, de 31 de mayo, sobre Ordenación del Territorio. Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del Suelo y Ordenación Urbana. |
| Rioja, La | Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. |
| Valencia | Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística. Ley 4/1995, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable. Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio. |