

LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

 FRANCISCO BLANC CLAVERO

Abogado ()*

FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid ()*

1. INICIATIVA EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA Y SISTEMAS DE ACTUACIÓN

1.1. Introducción

Nuestra legislación urbanística distingue tres tipos básicos de transformación del suelo:

- a) Actuaciones privadas a escala de parcela encaminadas a su edificación y normalmente desarrolladas, bajo control administrativo, por quien ostenta el título civil de disposición sobre la propiedad del suelo;
- b) Las actuaciones públicas encaminadas a la realización de infraestructuras y equipamientos públicos que son promovidas sobre suelo de exclusiva propiedad o dominio público por la Administración o sus concesionarios de obra; y
- c) Las operaciones de urbanización a gran escala que involucran tanto suelo público como privado y donde el coste de la obra pública de urbanización es repercutido a la propiedad de los solares resultantes previa distribución de beneficios y cargas.

Centraremos nuestra atención en este tercer supuesto que, bajo la rúbrica de actuaciones «sistemáticas» o «integradas», es regulado por las diversas legislaciones de cada una de las Comunidades Autónomas.

Pese a la aparente heterogeneidad de esa legislación hay ciertos rasgos comunes de gran importancia que se mantienen invariables en todo el territorio nacional. Este común denominador deriva, en parte, de condiciones preestablecidas por la legislación estatal de suelo y valoraciones (Ley 6/1998) y, en parte, se alimenta de la propia inercia de nuestra tradición urbanística por lo que, de alguna manera, definen la idiosincrasia propia de estos aspectos del derecho urbanístico español. Dentro de esos rasgos comunes conviene que empecemos por destacar los siguientes:

- a) La necesidad de un planeamiento urbanístico previo (en el tiempo o, cuanto menos, como presupuesto legitimador) que condiciona los parámetros físicos y los económicos más relevantes para determinar el uso y rentabilidad de la urbanización que se realiza;
- b) La obligatoriedad de preestablecer un ámbito poligonal acotado de actuación (normalmente denominado «unidad de actuación» o «de ejecución» o, simplemente, «polígono») que identifica el conjunto de terrenos sujetos a un mismo proceso de gestión urbanizadora;
- c) La obligación para los propietarios de terrenos de soportar el coste de la obra pública de urbanización, de un modo u otro, a cambio de la adquisición del derecho a edificar los

* Del Departamento de Derecho Inmobiliario, Urbanístico y Medio Ambiente de Uría & Menéndez.

solares resultantes o de la indemnización expropiatoria de ese mismo derecho (descontando de ella aquéllos costes). Ello con la consabida cesión o descuento del 10% de ese mismo derecho en favor de la Administración (aunque no siempre) y con la condición de efectuar un reparto solidario y equitativo de los beneficios y cargas.; y

- d) La posibilidad dual de que todo el proceso gestor sea promovido bien por la iniciativa pública o, alternativamente, por la privada.

En el último de los puntos enunciados surgen las disparidades terminológicas entre cada legislación autonómica. Unas denominan sistemas «públicos» lo que otras califican como «privados» cuando regulan idénticos mecanismos de gestión. Se impone aquí, por tanto, un esfuerzo de clarificación preliminar.

Podemos considerar dos posibilidades básicas en orden a organizar esos procesos de gestión urbanística. En este trabajo hablaremos de iniciativa «pública» para referirnos a aquellos casos en que la Administración pública es quién contrata las correspondientes obras públicas de urbanización y asume la responsabilidad contractual de pagar por ellas al contratista de las mismas. Hablaremos de promoción «privada» cuando sea un sujeto particular quien asuma ese mismo papel. Ello con total independencia de si ulteriormente los costes financiados por el promotor puedan ser o no ser repercutidos a los propietarios del terreno, de si éstos asumen o no el protagonismo activo de la promoción privada, de si el proceso tiene carácter voluntario o forzoso o si es iniciado de oficio o a instancia de parte. Conveniremos terminológicamente que, si por ejemplo, la Administración expropia los terrenos en beneficio de un particular que financia y contrata las obras para luego edificar los solares, estaremos ante un genuino supuesto de «promoción privada»; por el contrario si es la Administración quien contrata las obras, reparcela los terrenos y finalmente repercute los costes a los propietarios de solares finales, consideraremos estar ante un supuesto de iniciativa pública.

Vistas así las cosas podríamos utilizar como criterio dirimente entre iniciativa pública y privada al dato de si las obras públicas son ejecutadas merced a un contrato privado de obras en el que la responsabilidad de pagar el precio atañe a los particulares, o si se

ejecutan merced a un contrato de obra pública en el que la Administración se hace responsable de pagar dicho precio (aunque luego recupere los costes). No pretendemos crear una nueva categoría doctrinal al proponer ese criterio de distinción sino, más modestamente, utilizar un punto de referencia válido para poder comparar entre si diversas legislaciones autonómicas que hacen uso de una terminología dispar.

Centrada así la cuestión limitaremos aquí nuestro análisis, por imperativo de la brevedad, a los supuestos de «promoción privada».

1.2. Un punto de partida y un punto de inflexión

Tradicionalmente nuestra legislación urbanística estatal —hasta 1992— canalizó la promoción privada de ese tipo de obras de urbanización legitimando a los propietarios del suelo para realizarlas, incluso responsabilizándolos de ello. Ese esquema tiene una lógica muy aparente habida cuenta de que la ley imputa a esos mismos propietarios el deber de sufragar los costes de la urbanización (previa distribución justa entre sus afectados). Sin embargo, no conviene perder de vista que las obras a que nos referimos son obras públicas, por lo que su desarrollo trasciende el mero interés particular de los propietarios afectados quienes, además y por tratarse habitualmente de varios sujetos involucrados conjuntamente por la gran escala de la operación, no siempre tienen intereses comunes, ni logran siempre alcanzar un consenso entre ellos acerca del modo de realizarla. Para solventar estas dificultades la mencionada legislación ideó las denominadas «Juntas de Compensación», entidades corporativas de derecho público que agrupaban a aquellos entre los afectados dispuestos a tomar una posición activa en el proceso gestor del desarrollo de la urbanización. Ciertamente que aquella legislación también ofrecía una alternativa para la promoción privada distinta de las Juntas de Compensación: la actuación a través de concesionario privado; pero esta alternativa se regulaba como institución marginal y excepcional, articulándose inexorablemente mediante la expropiación del terreno en beneficio del concesionario.

La experiencia de las Juntas de Compensación no siempre estuvo exenta de claroscuros y críticas respecto a la operatividad de sus resultados. La falta de consenso o disparidad de intereses entre los propietarios involucrados ha sido, en ocasiones, un obs-

táculo para su constitución y funcionamiento. De otro lado, la actitud de los propietarios de terrenos ante el desarrollo de algo (ejecución de obras públicas) que, en cierto modo, excede su círculo natural de interés, no siempre responde a las expectativas que los poderes públicos tengan de ello. Por último, esos mismos poderes públicos tampoco tienen siempre la capacidad gestora necesaria para suplir las insuficiencias de las iniciativas espontáneas de los sujetos privados, con la dificultad de que éstas se forjen desde el consenso entre diversos propietarios de tierra implicados.

Desde mediados de los años 90 las Comunidades Autónomas han venido afrontando esos problemas con legislaciones propias, orientadas a la búsqueda de nuevas fórmulas que faciliten y propicien la participación de la promoción privada en la urbanización pública. Las novedades se han articulado, básicamente, sobre dos ideas.

Primera: simplificar el régimen de mayorías exigible para que los propietarios de suelo queden legitimados para promover su urbanización. El 60% de superficie de propiedad exigido por la legislación estatal para constituir Junta de Compensación se ha visto generalmente reducido a un 50% en las diversas legislaciones autonómicas respecto de las asociaciones corporativas de propietarios de variable denominación que en ellas se regulan. Son varias las Comunidades autónomas que han introducido, como fórmula gestora alternativa a la «compensación» impulsada por una mayoría de propietarios, la gestión promovida por una minoría cualificada que se manifieste económicamente activa frente a la pasividad del resto. El porcentaje de superficie de propiedad del terreno requerido para ello suele ser del 25% (Aragón, Castilla-León). En el caso de Murcia ese porcentaje no concede legitimación directa para promover la gestión urbanística, sino para convocar y participar en el concurso para su adjudicación. Caso diferente es el de Navarra, donde el 35% de «propiedad» puede promover directamente la Compensación.

Las mayorías cualificadas para aprobar el proyecto de compensación prevista por el Reglamento estatal de Gestión urbanística (2/3 de superficie y mayoría de cabezas) desaparecen en las Comunidades donde el sistema de compensación deja nominalmente de existir (Valencia, La Mancha, Extremadura) o son expresamente simplificadas al 50% de pro-

piedad o cuotas de participación (Aragón, Navarra o Galicia); en otras Comunidades la inaplicabilidad de esa exigencia se deduce implícita pero claramente de sus preceptos (Castilla-León) o, cuanto menos, podría argumentarse dicha inaplicabilidad a tenor de los cambios en el entramado del sistema legal que han venido ha establecer. En la práctica totalidad de las Comunidades las mayorías reforzadas (70%) o la unanimidad de los propietarios permite una simplificación de los procedimientos de gestión, bien por creación de un sistema de actuación específico (en caso de unanimidad) o, simplemente, por exoneración de determinados trámites.

Segunda: potenciar la figura del «urbanizador» (una suerte de concesionario de la gestión de la urbanización seleccionado en concurso público) como fórmula alternativa a la encomienda de gestión en favor de una agrupación de propietarios de suelo. Esta segunda fórmula, oriunda de la legislación valenciana de 1994, ha sido, en mayor o menor y, desde luego, muy variable medida, incorporada a todas las legislaciones autonómicas que han legislado sobre la materia (es decir, a todas excepto Baleares, País Vasco y claro está, Ceuta y Melilla). Sin embargo sólo en el caso de Valencia y La Mancha el urbanizador ha sustituido a los sistemas de actuación tradicionales, como también sucede, aunque con matices, en el caso de Extremadura. En Castilla-León, Madrid, Murcia, Navarra, Galicia se introduce como un sistema complementario y alternativo de los tradicionales. En Andalucía y Asturias como modalidad o variante de cada uno de los tres sistemas tradicionales (Compensación, Cooperación y Expropiación). En Aragón, Cantabria y Rioja su introducción se ve muy diluida al configurarse como concesión de obra pública y tampoco es rotunda en el caso de Canarias (donde se caracteriza como concesión de servicios sin regulación específica). En Cataluña sólo se contempla como variante concesional del sistema de cooperación.

1.3. El Urbanizador y los propietarios

La coexistencia voluntaria entre Junta de Compensación (o Agrupación de propietarios equivalente) y empresa urbanizadora a ella incorporada ya era conocida en la legislación estatal y está reconocida en todas las legislaciones autonómicas. Pero un rasgo novedoso y común a todas ellas es que incorpo-

ran la figura del Urbanizador con la posibilidad de que lo sea quien, seleccionado en concurso, actúe al margen de la mayoría de los propietarios, al mismo tiempo que reconocen cierta preferencia en la iniciativa de promoción en favor de la propiedad mayoritaria (en superficie) del polígono. Las fórmulas para compatibilizar ambos principios son variadas.

En aquellas Comunidades que recogen la fórmula del Urbanizador en «estado puro» los propietarios mayoritarios compiten en concurso público por ser adjudicatarios de la responsabilidad de gestionar la urbanización, si bien cuentan con preferencia absoluta en la adjudicación cumplidos ciertos requisitos (en especial que sea aprobado su proyecto técnico sin necesidad de competir con tercero en cuanto a su condiciones económicas). Así sucede en Comunidad Valenciana y Castilla la Mancha.

Otras Comunidades compatibilizan las dos fórmulas atendiendo a cuál sea la primera iniciativa sometida a examen de la Administración. Si lo es de la mayoría de propietarios y resulta aceptable, podrá ser aprobada sin concurso; si lo es la de la minoría o la de un tercero-no-propietario habrá concurso de selección, sin perjuicio de que pueda valorarse en éste la ventaja añadida que implica el respaldo mayoritario de la propiedad del suelo. Sucede así en Andalucía, Castilla-León y Extremadura.

En tercer lugar hay Comunidades en las que la elección de una u otra fórmula dependerá de una decisión previa de la Administración al fijar el sistema de actuación. Como en Navarra o Murcia.

Un cuarto grupo de Comunidades han optado por un sistema de plazos. Rige un plazo desde la aprobación del planeamiento (uno o dos años) en que prevalece el sistema de compensación (si el Plan lo ha previsto) transcurrido el cual, sin iniciativa de los propietarios, regirá el sistema de concurso público para la selección de urbanizador. Así en Asturias, Canarias, Galicia y Madrid.

En el resto o bien rige un regla de preferencia expresa del sistema de compensación (Aragón o Rioja) o se deduce la subsidiariedad del urbanizador concesionario de la propia sistemática legal (Cataluña o Cantabria).

Otro indicador del grado en que la figura del urbanizador tiene relevancia y potencial efectividad en las previsiones de cada legislación lo determina la

posibilidad o imposibilidad de iniciación a instancia de parte del procedimiento de concurso público selectivo para seleccionarlo.

La iniciativa particular a esos efectos es reconocida —bajo diversas condiciones— por las legislaciones de Andalucía, Castilla-León, Castilla la Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia. Las condiciones exigidas varían en cada caso. Mientras que en Castilla la Mancha y Valencia el concurso puede ser directamente convocado por los particulares, en Extremadura requiere una previa consulta de viabilidad ante la Administración en régimen de silencio negativo.

En cambio en Aragón, Cantabria, Cataluña y Rioja el concurso selectivo del urbanizador o, más bien, concesionario de obra, sólo parece tener su encaje a partir de un procedimiento instruido de oficio por la Administración.

1.4. La posición jurídica del propietario pasivo

Otro cambio profundo respecto al marco normativo tradicional lo apreciamos en la posición jurídica diseñada para aquellos propietarios que no participan de la posición activa de urbanizadores. Estos propietarios en la legislación estatal (hoy supletoria) eran inexorablemente expropiados si no aceptaban adherirse a la Junta de Compensación en ciertos plazos. Cuando la Administración aplicaba el sistema de cooperación quedaban obligados a pagar en metálico cuotas de urbanización tras la reparcelación de sus terrenos. Por el contrario, la tendencia general en las legislaciones autonómicas, con variedad de matices, es admitir la posibilidad de que los terrenos de los propietarios «pasivos» sean objeto de reparcelación aun cuando no se sumen a las iniciativas mayoritarias y a que los costes de urbanización puedan pagarse mediante cesión de terrenos como alternativa al pago en metálico.

1.5. La expropiación del propietario «pasivo»

En Galicia y en las Comunidades que otorgan más decidido protagonismo a la figura del urbanizador seleccionado en concurso (Andalucía, Extremadura, Navarra y, obviamente, Castilla la Mancha y Valencia) la expropiación, salvo en supuestos excepcionales, la ha de solicitar el mismo propietario (o, análogamente, puede pedir la liberación en caso de que se actúe por expropiación, caso de Andalucía). Es, más bien, un derecho reconocido al propietario sin inte-

rés urbanístico. Quizá la aceptación social del «tercero» urbanizador tiene como contrapunto un estatuto legal de coexistencia entre dicha figura y la propiedad originaria del terreno.

En otras Comunidades la expropiación no es necesaria si no la insta el urbanizador (Castilla-León o Murcia) o la impone la Administración por decisión específica (Cataluña).

Un tercer grupo, más próximo al sistema estatal, lo integran las Comunidades en que la expropiación se fundamenta en la no aceptación por el propietario de las condiciones económicas aprobadas para iniciativa del urbanizador (Asturias, Madrid) o por la no incorporación de aquél a la Junta de Compensación (Aragón, Canarias, Cantabria, Rioja).

1.6. Las modalidades de pago por la obra de urbanización

La mayoría de legislaciones autonómicas dejan en manos del propietario la opción de costear la urbanización mediante un pago en metálico o mediante la entrega de terrenos. En unas la petición de pago en metálico ha de acompañarse de garantías específicas de liquidez (Castilla-león, Castilla la Mancha, Murcia, Navarra, Valencia). En otras sólo es exigida cuando se trata de propietario liberado de la expropiación (Andalucía) o bien basta como garantía del pago la afección real de las fincas de resultado derivada del proyecto de reparcelación (Aragón, Cataluña, Galicia). Otras legislaciones no son tan explícitas en este punto (Cantabria, Madrid, Rioja).

Cuando el pago de los costes de urbanización se efectúa en terrenos su formalización jurídica suele realizarse por adjudicación en el propio proyecto de reparcelación, aunque no faltan legislaciones (Cantabria, Murcia) que posponen hasta la finalización de las obras la entrega al Urbanizador de los terrenos que servirán de pago por éstas.

1.7. Los perfiles identificativos de la posición empresarial del urbanizador

Cuando el Urbanizador es un tercero-no-propietario de los terrenos resulta de interés jurídico identificar en qué consiste su posición empresarial y sobre qué premisas económicas se define su negocio y su beneficio.

En algunas legislaciones (Castilla la Mancha, Navarra o Valencia) parece claro que el Urbanizador

debe realizar una función gestora comprometiéndose a su financiación en condiciones y precios ciertos y asumiendo el riesgo de restricción de liquidez cuando éstos le sean pagados en suelo. A cambio de ello tiene el reconocimiento legal del derecho a un beneficio empresarial. Es, por tanto, claro su papel diferenciado de la propiedad del terreno. Similar esquema lo hallamos en aquellas otras normativas (Andalucía) que han establecido una tarifa de gestión (10% del coste de la contrata de obras) repercutible sobre los costes de urbanización.

En ciertas Comunidades (Asturias, Madrid, Cataluña) también son bastantes claros los perfiles de esta figura empresarial sobre la premisa de que, por vía expropiatoria o de ofertas de compra aceptadas por los propietarios, obtendrá terrenos edificables. Estamos, por tanto, ante un negocio previo e instrumental del promotor inmobiliario de edificaciones privadas.

En la mayoría de Comunidades que configuran al Urbanizador por concurso como un sistema de actuación adicional y complementario, esa definición de los perfiles de la empresa no resulta tan clara. Se adivina que se trata más bien de un título jurídico que puede ser de utilidad al propietario minoritario para urbanizar sus terrenos frente a la pasividad del mayoritario o para que el promotor inmobiliario con expectativas de futura adquisición de la propiedad del terreno pueda asegurar su conversión en suelo finalista antes de comprometer el desembolso del precio por su adquisición en contrato privado. Es decir, una actividad económica previa, instrumental en la esfera jurídico-pública al servicio de otro negocio que se supone desarrollado en la esfera jurídico-privada. Esta última posibilidad se adivina en, todas las legislaciones comentadas, como trasfondo del perfil empresarial de este peculiar operador inmobiliario, ya que, por regla general, el valor del suelo finalista, incluso a veces del inicial, es mayor que la inversión en obra pública que se precisa para urbanizarlo.

Más compleja podría ser la caracterización alternativa que hacen de esta figura (Aragón, Cantabria y Rioja) como concesionario de obra pública, puesto que, en ningún caso el Urbanizador explota dicha obra (sino que la entrega gratis a la Administración tan pronto como la concluye), por lo que la rentariedad de «tarifa-frecuentación» por los futuros usua-

rios de la obra (el albur de la rentabilidad del peaje) no existe en su caso, salvo en una esforzada asimilación analógica.

2. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALÍAS GENERADAS EN RAZÓN DEL URBANISMO

Es el artículo 47 de la propia Constitución el que establece que «la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos», cuyo contenido se reitera en el artículo 3 de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante, Ley 6/1998) concretando que son las propias leyes urbanísticas, estatales y autonómicas, las que regulan el alcance de esta participación de los poderes públicos en las plusvalías urbanísticas.

Existe, por lo tanto, un mandato constitucional que obliga a que la comunidad (representada, razonablemente, en los poderes públicos) participe en las plusvalías urbanísticas, sin que se precise el instrumento de participación, ni su alcance, aunque es claro que no podrá eliminarse ni por la legislación estatal ni autonómica esta participación en las plusvalías urbanísticas.

En la actualidad, son dos los instrumentos de participación de la Administración en las plusvalías urbanísticas y que se concretan en dos modalidades de cesión, ya predeterminadas por la legislación estatal: a) la cesión de terrenos destinados por el planeamiento a dotaciones públicas y b) la cesión de un determinado porcentaje del aprovechamiento urbanístico (o, para ser correctos, de los terrenos en los que se localice este aprovechamiento objeto de cesión).

Pero esta tipología de cesiones necesita ser proyectada sobre cada una de las clases de suelo, puesto que puede variar en su concreción. Así, la Ley 6/1998 no establece expresamente ninguna cesión para el suelo urbano consolidado (artículo 14.1), concretando un máximo para el suelo urbano no consolidado (artículo 14.2) y el suelo urbanizable (artículo 18).

2.1. La cesión de terrenos dotacionales

Conforme a la Ley 6/1998, los propietarios de terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable deben ceder a la Administración

pública local de forma obligatoria y gratuita todos los terrenos sobre los que el planeamiento (ya sea general o de desarrollo) dibuje dotaciones públicas de carácter local, tales como viales, espacios libres o zonas verdes (artículos 14.2 y 18.1). Pero no existen parámetros estatales, mínimos o máximos, para determinar el alcance de estas cesiones, por lo que corresponde a las legislaciones urbanísticas autonómicas su concreción, desplazando en este caso la aplicación del Anexo al Reglamento de Planeamiento de 1978 (normativa estatal de carácter supletorio, RPU en adelante). Algunas legislaciones urbanísticas autonómicas regulan específicamente los estándares urbanísticos, aunque con diferente perspectiva, siendo frecuente que concreten su cuantía al hilo de la determinación de las determinaciones del planeamiento general para cada clase de suelo, tal y como ocurre, por ejemplo, en la legislación navarra (Ley 35/2002, artículo 53) o gallega (Ley 9/2002, artículo 47), siendo menos habitual que se sustituya íntegramente el Anexo del RGU tal y como ocurre en la normativa valenciana a raíz del Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad valenciana. Tan sólo la legislación madrileña se separa sustancialmente del previo modelo estatal (Ley 9/2001, en adelante LSM).

La LSM adopta un nuevo modelo de determinación de los estándares urbanísticos, que evita la aplicación de los conceptos tradicionales de «dotación» y «sistema general» para acuñar el de red, que ya había sido anticipado por la normativa urbanística valenciana, establecimiento tres niveles de redes: locales, generales y supramunicipales. Pero las novedades trascienden de un mero cambio de denominaciones y pueden resumirse en los siguientes elementos: (i) se unifica la base de determinación tomando como referencia la superficie edificada o edificable, abandonándose los criterios de referencia relativos al número de habitantes o número de viviendas; (ii) los estándares se expresan en todos los supuestos en metros cuadrados de suelo y no en metros cuadrados edificados, como hace el RPU; (iii) se contemplan reservas de suelo sin distinción entre usos globales dominantes, abandonándose la distinción entre los usos globales residenciales, industrial, terciario o mixto de los planes parciales; (iv) se establece un estándar mínimo para los sistemas generales,

inexistente en la legislación estatal con excepción de la cesión de suelo para zonas verdes de 5 m² por habitante del municipio; y (v) se contempla una cesión directa a la Comunidad de Madrid, que no tiene parangón en ninguna otra legislación autonómica, a través de la configuración de las redes públicas supramunicipales. Se trata de un nuevo modelo de concreción de cesiones de terrenos dotacionales que ha revolucionado el tradicional panorama existente hasta la fecha y, que, en síntesis, obliga a ceder en suelo urbanizable sectorizado, como mínimo, 120 m² de superficie dedicada a redes públicas por cada 100 m² de superficie edificada o edificable, lo que supone, con carácter general, una reducción de las cesiones a realizar con respecto al anterior modelo¹.

Una de las virtualidades de concepto «red» acuñado en la legislación urbanística madrileña consiste en la superación del binomio dotación pública de carácter local-sistema general, estableciéndose un modelo de dotación más adecuado a su referencia espacial: local, general y supramunicipal. Tradicionalmente, las dotaciones públicas de carácter local se han caracterizado por servir a un ámbito de ejecución concreto, siendo obtenidos los terrenos precisos para su ejecución mediante cesiones obligatorias y gratuitas por parte de los propietarios; por su parte, los sistemas generales sirven a más de un ámbito de actuación, y se obtienen, al menos nominalmente,

a través de los mecanismos de expropiación forzosa y ocupación directa². Esta dicotomía ha sido superada, en la práctica, a través de las técnicas del aprovechamiento tipo y área de reparto, o técnicas autonómicas equivalentes, puesto que si los terrenos sobre los que se ubicaban estos sistemas generales se encuentran adscritos o incluidos en un área de reparto, éstas superficies de computan en el denominador del cálculo del aprovechamiento tipo, mientras que no se reflejaban en el numerador (que tan sólo hace referencia a aprovechamientos lucrativos), por lo que el resultado final no puede ser otro que su obtención gratuita, en los mismos términos que las dotaciones públicas de carácter local, aunque no se trate de una cesión directa al articularse a través de mecanismos como la ocupación directa³.

Es por ello que la Ley 6/1998 establece que los propietarios de suelo urbano no consolidado y urbanizable han de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión (artículos 14.2 y 18 Ley 6/1998)⁴, resultando idéntico el régimen que el previsto para la obtención de terrenos destinados a dotaciones públicas de carácter local⁵. Tan sólo cuando los terrenos precisos para la ejecución de sistemas generales no se encuentran incluidos o adscri-

¹ Véanse, en este sentido, los cálculos realizados por Porto Rey: («El planeamiento urbanístico de desarrollo, en *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Sánchez Goyanes (dir.), ed. El Consultor, Madrid, 2002, págs. 402 y 403), quien, una vez analizados tres supuestos de alta, media y baja densidad, afirma que «los estándares locales de la nueva Ley son en general inferiores a los del Reglamento de Planeamiento característicos del régimen anterior». Véase, con carácter general, sobre el concepto de red pública J.M. Serrano Alberca: «Las redes públicas en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de julio)», *Rev. de Urbanismo y Edificación*, núm. 4, 2001, págs. 37 y ss.; L. Zamorano Carretero y C. Corretjé Aznar, C.: «Novedades de la Ley 9/2001 en materia de redes públicas», en *Derecho urbanístico de la Comunidad...*, cit., págs. 663 y ss.

² El ejemplo más elocuente de este régimen de obtención se encontraba en el art. 201 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en adelante LS/92) que afirmaba que «la obtención de los terrenos destinados a sistemas generales adscritos, o en suelo urbanizable programado se producirá por ocupación directa o mediante expropiación»

³ Véase, en este sentido, J.M. Merelo Abela: *Régimen jurídico y gestión del suelo urbano y urbanizable*, Ciss-Praxis, Barcelona, 2000, pág. 628.

⁴ La redacción de los arts. 14.2.a) (en relación con el suelo urbano no consolidado) y 18.1 (para el suelo urbanizable) Ley 6/1998 es prácticamente idéntica; en el segundo, no sólo se hace referencia a la inclusión en el ámbito correspondiente de los terrenos afectados, sino también a su adscripción, pero se pierde la referencia final relativa «a efectos de su gestión».

⁵ Ahora bien, tal y como resume Merelo Abela (*Régimen jurídico...*, cit., pág. 198), la cesión gratuita de los sistemas generales puede producirse de dos maneras: (i) directamente, mediante su inclusión en los ámbitos de gestión o ejecución del planeamiento, de forma que se cedan gratuitamente al Ayuntamiento con la aprobación del proyecto de equidistribución (al igual que ocurre con las dotaciones de carácter local), y (ii) indirectamente, si se integran en ámbitos territoriales superiores (v.g.: áreas de reparto), computándose a efectos de cálculo del aprovechamiento y, en consecuencia, minorando el aprovechamiento lucrativo correspondiente a los terrenos incluidos en dicha área de reparto.

tos a un ámbito concreto de equidistribución (ejecución urbanística sistemática o integrada), entran en juego la expropiación forzosa, la ocupación directa u otros mecanismos establecidos por las legislaciones urbanísticas autonómicas, de carácter oneroso (frente a las cesiones obligatorias y gratuitas).

Como no podía ser menos, habida cuenta su carácter básico, las legislaciones urbanísticas autonómicas han mantenido este esquema jurídico y alguna ha pormenorizado cuándo resulta improcedente la adscripción o inclusión de terrenos afectos a sistemas generales en los ámbitos de equidistribución, aunque la mayoría opta por un llamamiento a la inclusión o adscripción «cuando sea posible»⁶ o se limitan a contemplar la ocupación directa y la expropiación como mecanismos alternativos a la cesión obligatoria y gratuita (v.g.: Ley 10/1998 de la Rioja, artículo 151 o Decreto Legislativo 1/2000 de Canarias, artículo 137.1); así, la Ley 9/2002 de Galicia prevé, en su artículo 112.2 que «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».

En cuanto al nivel máximo de cesión para terrenos dotacionales, el Reglamento estatal de Planeamiento no prevé límite alguno, aunque la jurisprudencia ha afirmado que las cesiones no deben impedir la viabilidad económica de la actuación urbanística⁷. A estos efectos, el artículo 35.5 de la Ley urbanística catalana (Ley 2/2002) dispone que el suelo susceptible de aprovechamiento privado en cada sector no puede ser «inferior, en los supuestos de sectores físicamente continuos, al 45% de la superficie total del sector, incluida la correspondiente al 10% de cesión obligatoria y gratuita de aprovechamiento a la administración actuante». Con carácter general, el artículo 112.1 de la Ley 9/2002 de Galicia establece que «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».

2.2. La cesión de aprovechamientos urbanísticos

La legislación urbanística estatal establece que los propietarios de suelos urbano no consolidados y urbanizables deben ceder a la Administración urbanística actuante el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito, pudiendo las Comunidades Autónomas reducir este porcentaje. Cabe tener en cuenta que este porcentaje resulta aplicable directamente, sin necesidad de que sea acogido por la normativa urbanística autonómica, que podrá desplazar su aplicación aprobado un porcentaje menor, mecánica que se asemeja notablemente a la de las normas supletorias, práctica prohibida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 61/1997 para el ámbito urbanístico, habida cuenta que todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia urbanismo (F.J. 12.º); en cualquier caso, la STC 164/2001 ha avalado esta previsión jurídica al considerarla norma de igualación mínima en el ejercicio del derecho de propiedad amparada por el artículo 149.1.1 CE (F.J. 22). Asimismo, cabe destacar que ninguna legislación urbanística autonómica ha disminuido este porcentaje, lo que puede justificarse en que la Ley 6/1998 significa una reducción del 5% con respecto al porcentaje previsto en el Texto Refundido 1/1992 (LS/92) que establecía una cesión fija del 15% de los aprovechamientos urbanísticos lucrativos.

Por otra parte, el suelo urbano consolidado se encuentra excluido de esta cesión urbanística, puesto que el artículo 14.1 Ley 6/1998 tan sólo contempla, como deberes de estos propietarios, completar, a su costa, la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen (si aún no la tuvieran) la condición de solar, además del deber de edificación en plazo. La STC 164/2001 ha avalado la constitucionalidad de esta previsión, descartando que se trate de un mecanismo de discriminación positiva para los propietarios de suelo urbano consolidado (respecto de los propietarios de suelo urbano no consolidado), afirmando que «la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no constituye discriminación alguna entre personas y por circunstan-

⁶ Véase, por ejemplo, art. 142 Ley 2/2001 de Cantabria o art. 107.a) de la Ley 5/1999 de Aragón.

⁷ Véase la STS de 23 de octubre de 1989 (RJ 1989\7470) que declara nula la previsión de dotaciones en una unidad de ejecución por contravenir los elementales principios de equidistribución de cargas y beneficios (f.j. 9.º).

cias subjetivas, que es lo prohibido por el artículo 14 CE, sino distintas regulaciones abstractas del derecho de propiedad urbano» (F.J. 20). Por lo tanto, el TC asume que el legislador estatal no establece cesiones a los propietarios de suelo urbano consolidado, pero aclara que, en realidad, corresponde al legislador urbanístico autonómico, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, determinar qué suelo urbano soporta deberes de cesión y cuál no (ibidem)⁸.

Asimismo, la STC 52/2002 afirma, rotundamente, que la igualación de todos los propietarios de suelo urbano consolidado realizada por el legislador estatal en el artículo 14.1 Ley 6/1998, al amparo del artículo 149.1.1 CE, reside tanto en los deberes positivos como en la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, de forma que una norma autonómica que establezca una cesión de aprovechamiento urbanístico debe reputarse inconstitucional, de forma que esta STC declara la nulidad del artículo 1.1. de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, en la medida en que establecía para los propietarios de suelo consolidado un deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo.

El carácter básico de la exclusión del deber de cesión de determinados aprovechamientos urbanísticos para los propietarios de suelo urbano consolidado impide que las Comunidades Autónomas contemplen éstas cesiones y conlleva la nulidad de todos aquellos mecanismos municipales que perseguían esta cesión. Un supuesto paradigmático es el relativo a la constante «k» prevista en las Normas Urbanísticas del Plan General de Madrid de 1997 que implicaba la cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado (al tener esta constante normalmente un valor menor a la unidad y multiplicar por el aprovechamiento real o el patrimonializable), y que ha sido declarado nula por diversas

resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, aunque el motivo fundamental de esta anulación haya consistido, paradójicamente, en que este mecanismo equidistributivo «no tiene en cuenta el diferente uso y tipología de las parcelas a la hora de repartir los beneficios y cargas provenientes del planeamiento» (vid, por todas, STSJ de Madrid de 8 de febrero de 2002, RJCA 694)⁹.

2.3. El deber de completar la urbanización del propietario de suelo urbano consolidado

Las legislaciones urbanísticas autonómicas han desarrollado los deberes de los propietarios del suelo urbano consolidado, pormenorizando los previstos en la normativa estatal, estableciendo cargas que, desde una perspectiva amplia, se pueden integrar en el deber de completar la urbanización. Por ejemplo, la Ley 5/1999, de Aragón, establece en su artículo 17 como obligaciones para los propietarios de suelo urbano consolidado, además de la de completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar, los siguientes:

- a) Ceder gratuitamente al Municipio los terrenos afectados por las alineaciones y rasantes establecidas, en proporción no superior al quince por ciento de la superficie de la finca; y
- b) Proceder a la regularización de las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento cuando fuere preciso por ser su superficie inferior a la parcela mínima o su forma inadecuada para la edificación.

La legislación urbanística cántabra (Ley 2/2001, artículo 98) matiza el primero de los deberes estableciendo que la cesión se limita a los «terrenos destinados a viales y espacios libres públicos afectados por las alineaciones establecidas». En similares términos, la legislación murciana (Ley 1/2001,

⁸ En idéntico sentido, afirma que «para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración. El art. 47 CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo. De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye «a priori» una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios» (ibidem).

⁹ Sobre el alcance de esta jurisprudencia, véase E. Sánchez Goyanes: «Ilegalidad de la técnica equidistributiva del suelo urbano consolidado diseñada por el PGOU de Madrid de 1997 al margen de la normativa urbanística autonómica: doctrina del Tribunal Superior de Justicia fijada en apelación», *Rev. de Urbanismo y Edificación*, núm. 3, 2001, págs. 65 y ss.

artículo 68) limita el alcance de estas cesiones a los viales y dotaciones públicas que se incluyan en unidades de actuación para llevar a cabo operaciones aisladas de renovación o mejora urbana, contemplando la legislación riojana [Ley 10/1998, artículo 11.2. b)] que la cesión de los terrenos que queden fuera de las alienaciones establecidas procederá cuando no superen el 10% de la superficie total de la finca, limitación que también incorpora la legislación navarra [artículo 98.1.a) Ley 35/2002].

Un magnífico ejemplo de cómo se integran estos deberes en el estatal relativo a completar la urbanización se encuentra en el artículo 18.2 de la legislación de Castilla y León (Ley 5/1999) que prevé que los propietarios de suelo urbano consolidado deben «costear los gastos de urbanización precisos para completar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas, ejecutar en su caso las obras correspondientes, y ceder gratuitamente al Ayuntamiento los terrenos exteriores a las alineaciones señaladas en el planeamiento» (idéntica redacción se contiene en el artículo 19.a) de la Ley 9/2002 de Galicia). Con una redacción más cuidada, la legislación urbanística madrileña (Ley 9/2001, artículo 19.1) establece que el propietario de suelo urbano consolidado deberá realizar las obras de urbanización que aún resten para que la parcela correspondiente adquiera la condición de solar «*incluyendo, cuando proceda*, la cesión a título gratuito de la superficie destinada a vial, y las infraestructuras de urbanización pendientes a todo lo largo del perímetro de la parcela, cuando ello fuera posible, y al pago de la cuota de urbanización correspondiente, en otro caso».

Bien diferente es el régimen jurídico previsto por la normativa urbanística extremeña (Ley 15/2001, artículo 14.1.4) que prevé para los propietarios de suelo urbano consolidado, entre otros, los siguientes deberes:

- a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración municipal los terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones públicas, cuando proceda aún completar la urbanización y en lo necesario al efecto;
- b) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración municipal los terrenos en que se localice la parte de aprovechamiento urbanístico que corresponda a la dicha Administra-

ción en concepto de participación de la comunidad en plusvalías, cuando de la ordenación urbanística deriven efectivamente plusvalías y respecto de la diferencia en más que en aprovechamiento suponga dicha ordenación; y

- c) Proceder a la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo, cuando así proceda en función de la ordenación urbanística.

En última instancia, la legislación urbanística extremeña equipara los deberes de los propietarios suelos urbanos no consolidados no sujetos a actuaciones integradas con los correspondientes a los propietarios de suelos urbanos consolidados. Contra esta previsión urbanística ha interpuesto la Abogacía del Estado recurso de inconstitucionalidad (Auto del TC de 1 de octubre de 2002).

Por último, la legislación urbanística catalana (Ley 2/2002, artículo 42) se limita a reseñar que también los propietarios de suelo urbano consolidado se encuentran sujetos al principio del reparto equitativo de las cargas y los beneficios urbanísticos, pero no especifica a través de qué mecanismos éste ha de llevarse a cabo.

3. TÉCNICAS DE EQUIDISTRIBUCIÓN

3.1. Área de reparto y aprovechamiento tipo

Las técnicas del área de reparto y del aprovechamiento tipo se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico-urbanístico a través de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y de valoraciones del suelo. La gran novedad de la técnica del aprovechamiento tipo como instrumento de equidistribución con respecto a la técnica del aprovechamiento medio, mecanismo equiparable previsto en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, radica, fundamentalmente, en que mientras que el aprovechamiento medio no resultaba aplicable, con carácter general, al suelo urbano, el aprovechamiento tipo sí resulta aplicable a esta clase de suelo; asimismo, el aprovechamiento tipo se expresa en el uso y tipología característicos resultantes de la ordenación urbanística (m² construibles), utilizándose coeficientes de ponderación de cada uso y

tipología a efectos de equidistribución, mientras que el aprovechamiento medio se expresaba en unidades abstractas de aprovechamiento, ponderándose a través de los coeficientes de zona y sector¹⁰. En última instancia, el aprovechamiento tipo significa un nítido avance en la búsqueda de mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas en la gestión urbanística, alcanzando este principio también a los propietarios de suelo urbano en los términos que analizaremos.

El establecimiento del área de reparto como ámbito físico en el que ha de llevarse a cabo la equidistribución de cargas y beneficios a raíz de la Ley 8/90 no es tan relevante como el relativo al aprovechamiento tipo, habida cuenta que los sectores (ámbitos homogéneos de suelo urbanizable) cumplirían similar atribución en el sistema establecido en la LS/76 y que las áreas de reparto no son los únicos ámbitos de equidistribución, puesto que las unidades de ejecución u otras figuras contempladas en la legislación autonómica cumplen también funciones de equidistribución.

En síntesis, el aprovechamiento tipo del ámbito físico denominado área de reparto se obtiene dividiendo el aprovechamiento lucrativo total (excluido, por el tanto, el dotacional), expresado en metros cuadrados construibles de uso y tipología edificatoria característica, entre la superficie total del área de reparto, excluidos los terrenos afectos a dotaciones

públicas ya existentes. Por su parte, el área de reparto se define como aquellos terrenos sujetos a un mismo aprovechamiento tipo, de forma que cuantas menos áreas de reparto prevea un instrumento de planeamiento general, mayor será la equidistribución de beneficios y cargas.

Como es sabido, las técnicas del aprovechamiento tipo y las áreas de reparto, recogidas en la LS/92, fueron declaradas institucionales por la STC 61/1997, de 20 de marzo, al considerar que no podían reconducirse bajo la competencia estatal para establecer las condiciones básicas del estatuto de propiedad inmobiliaria al amparo del artículo 149.1.1 CE¹¹. Por lo tanto, estas técnicas de equidistribución tan sólo podían sobrevivir como normativa urbanística autonómica y así ha sido. Las legislaciones urbanísticas autonómicas han asumido, sin excepción, los principios jurídicos de estas dos técnicas de equidistribución y, en ocasiones, han integrado sin complejo alguno el propio tenor literal de la normativa estatal.

Esta continuidad en el régimen jurídico del aprovechamiento tipo y del área de reparto contrasta abiertamente con el cambio de denominación con el que buena parte de las Comunidades Autónomas ha asumido estos instrumentos de gestión urbanística. En efecto, resulta altamente sorprendente que un número cualificado de legislaciones urbanísticas autonómicas hayan utilizado la

¹⁰ Sobre las diferencias existentes entre el aprovechamiento medio y el aprovechamiento tipo, véase Merele Abela: *Régimen jurídico y gestión...*, cit., pág.75.

¹¹ A estos efectos, el F.J. 24.a) de la citada STC 61/1997 afirma que «(...)el Estado no puede imponer los medios o instrumentos urbanísticos en que puedan articularse las condiciones básicas de ejercicio del derecho y del cumplimiento del deber a que se refiere el art. 149.1.1.º CE (áreas de reparto; sistemas generales adscritos; carácter indisponible de las áreas; etc.). Medios o instrumentos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico en materia urbanística, por más que, en determinados supuestos, puedan considerarse como una consecuencia casi necesaria de la concepción del derecho de propiedad subyacente a aquellas condiciones básicas, como el establecimiento de zonas o áreas de reparto en las que hacer realidad la equidistribución y los deberes básicos. Pero la definición del régimen jurídico de tales técnicas e instrumentos que, desde luego admite configuraciones diversas, forma parte, pues, de la competencia autonómica en materia urbanística. El Estado, como hemos venido admitiendo, y dadas las características peculiares del régimen jurídico de la propiedad del suelo, puede tomar ciertos puntos de referencia para fijar las condiciones básicas del aprovechamiento urbanístico, en cuanto derecho-deber, tales como los grandes supuestos o tipos de suelo bajo el perfil de la inexistencia, progresiva adquisición o consolidación del derecho de propiedad urbana. Lo que no puede hacer, sin embargo, como aquí sucede, es imponer una concreta técnica o definir el régimen jurídico de los instrumentos urbanísticos a su servicio, pues de aceptarse una interpretación tan expansiva del art. 149.1.1.º CE en relación con las competencias autonómicas en materia de urbanismo, restaría a las Comunidades Autónomas una competencia meramente residual, de desarrollo menor, que no se compadece con el orden constitucional de distribución de competencias». Véase una rotunda crítica a esta construcción jurídica en A. Menéndez Rexach: Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997, *Rev. de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 153, 1997, págs. 35 y ss.

denominación de aprovechamiento medio para acoger, precisamente, la técnica del aprovechamiento tipo en su integridad. Esta circunstancia se produce en las legislaciones urbanísticas de La Rioja (Ley 9/1998, artículo 63), Castilla y León (Ley 5/1999, artículo 39.2), Aragón (Ley 5/1999, artículo 101), Canarias (DLeg 1/2000, artículo 60) y Andalucía (Ley 7/2002, artículo 60). En todos estos supuestos, el aprovechamiento medio resulta aplicable al suelo urbano y se define referido al uso característico, por lo que, en esencia, puede identificarse con la técnica del aprovechamiento tipo regulado en la normativa estatal. Algo similar ocurre en la legislación urbanística madrileña, que acuña los conceptos de «aprovechamiento unitario» y «coeficiente de edificabilidad» definiéndose éste como el cociente de la suma de las superficies edificables de todas las zonas urbanísticas de ordenación pormenorizada incluidas en el sector entre la superficie de suelo del sector y de las redes públicas a él adscritas (artículo 39.7.c) Ley 9/2001).

Idéntica dinámica se produce en aquellas legislaciones urbanísticas autonómicas que integran las técnicas de aprovechamiento tipo y del área de reparto, manteniendo su denominación originaria; así ocurre en la legislación navarra (Ley 35/2002, arts 101 y siguientes), en la legislación valenciana (Ley 6/1994, artículos 61 y siguientes), en la legislación de Castilla-La Mancha (Ley 2/1998, artículos 70 y siguientes), en la legislación gallega (Ley 9/2002, artículos 113 y siguientes), en la legislación vasca (Ley 3/1997), y en la normativa urbanística balear (Decreto 90/1994), a pesar de la identificación que esta última norma hace de las áreas de reparto con las parcelas en suelo urbano y que significa la desnaturalización de

su concepto primigenio¹². Naturalmente, a pesar de que estas legislaciones urbanísticas autonómicas hayan acogido los parámetros esenciales previstos por la normativa estatal para regular las técnicas del aprovechamiento tipo y de las áreas de reparto, han establecido especialidades que pueden considerarse auténticas adaptaciones a las peculiares necesidades urbanísticas autonómicas; así, la legislación urbanística valenciana reconoce expresamente la existencia de índices específicos de edificabilidad para las construcciones de mayor antigüedad e interés histórico (Ley 6/1994, artículo 64.3).

En las normas urbanísticas autonómicas, aprobadas recientemente, detectamos una tendencia a simplificar las técnicas de equidistribución, hablando sencillamente de aprovechamiento urbano y tomando como ámbitos de referencia tradicionales los físicos (v.g.: sectores para suelo urbanizable y unidad de actuación para suelo urbano). Ejemplos paradigmáticos de esta situación son los de las legislaciones catalana (artículos 36 y siguientes Ley 2/2002) y murciana (v.g.: artículo 106, Ley 1/2001, que relaciona el aprovechamiento del sector con el aprovechamiento de referencia fijado en el Plan General).

La gran diferencia entre las legislaciones urbanísticas autonómicas en la regulación de las técnicas del área de reparto y del aprovechamiento tipo se produce en su utilización en el suelo urbano consolidado, cuestión que ha sido objeto de discordia doctrinal¹³. La tendencia en la legislación urbanística autonómica consiste, precisamente, en excluir la utilización de estas técnicas en el ámbito del suelo urbano consolidado, siendo buen ejemplo de ello el cambio producido en la legislación gallega que, en la Ley 1/1997 apostaba decididamente por la utiliza-

¹² Véase en este sentido Merelo Abela: *Régimen jurídico...*, cit., pág. 80.

¹³ Contra la aplicación de estas técnicas en suelo urbano consolidado se manifiesta Porto Rey («Incidencia práctica de la nueva Ley en los instrumentos de planeamiento y equidistribución en los períodos general y transitorio», *Rev. de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 161, año 1998, pág. 170) quien afirma que «en el suelo urbano consolidado por la urbanización las áreas de reparto son inefectivas, en virtud del resultado de integrar lo dispuesto en los arts. 14.1 a contrario y 28.3, de los que se deduce que el propietario no cede suelo y tiene derecho al aprovechamiento establecido por el planeamiento para cada terreno concreto y no a un porcentaje, aunque sea el 100 por 100 del aprovechamiento tipo»; asimismo, afirma (*ibidem*) que «queda sin efecto el sistema de transferencias asistemáticas, si estuviese contemplada en el planeamiento, porque el propietario no cede ni suelo ni su contenido». Por el contrario, defiende la vigencia de estas técnicas urbanísticas en suelo urbano consolidado, bajo el amparo del principio de equidistribución, E. Sánchez Goyanes: «Deberes y facultades del propietario de suelo urbano», en *Derecho Urbanístico de la Comunidad...*, cit., págs. 225 y ss.

ción de estas técnicas¹⁴, mientras que en la última Ley 9/2002 se excluye expresamente su utilización¹⁵.

Por lo tanto, se puede afirmar que las normas urbanísticas autonómicas han mantenido la vigencia de las técnicas del área de reparto y del aprovechamiento tipo, a pesar de las variadas denominaciones que han recibido y de las diferencias de matices que se detectan en diversas regulaciones autonómicas, salvo en el ámbito del suelo urbano consolidado.

3.2. Proyectos de equidistribución

La equidistribución de beneficios y cargas se materializa a través de lo que tradicionalmente se ha venido en llamar reparcelación, que se define técnicamente como «la agrupación del conjunto de las fincas comprendidas en un polígono o unidad de actuación para su nueva división ajustada al Plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios de las primitivas, en proporción a sus respectivos derechos, y a la Administración competente, en la parte que corresponda conforme a la Ley del Suelo y al Plan» (RGU, artículo 72.1). La operación material de reparcelación se plasma documentalmente a través del correspondiente proyecto de equidistribución que adopta el nombre de proyecto de compensación cuando se actúa a través del sistema de compensación¹⁶ y de reparcelación cuando se ejecuta en el ámbito del sistema de cooperación. Las técnicas del aprovechamiento tipo y del área de reparto sirven para llevar a cabo la equidistribución de beneficios y cargas, pero es el proyecto de equi-

distribución el que concreta y pormenoriza el alcance de la equidistribución.

Dentro del concepto de proyecto de equidistribución, incluimos todos aquellos instrumentos técnicos que permiten articular en la realidad física de la ordenación urbanística el principio de equidistribución y que tradicionalmente han adoptado la denominación de proyectos de compensación o de reparcelación. Sea cual sea la denominación utilizada, estos proyectos de equidistribución se caracterizan por definir dos fases: (i) una previa a la propia de ejecución del planeamiento, en la que lo relevante es la distribución de la propiedad existente o aportada a la equidistribución; (ii) una segunda fase, en la que se atribuye el aprovechamiento tipo a cada una de las propiedades originarias y se concreta la ubicación final de la parcela resultante o el equivalente económico que lo sustituya, si finalmente resulta imposible localizar aprovechamientos urbanísticos en terrenos.

Para definir el contenido típico de un proyecto de equidistribución basta con acudir al definido por la normativa estatal para el proyecto de reparcelación, que exige los siguientes documentos (RGU, artículo 82): (i) Memoria; (ii) Relación de propietarios e interesados, con expresión de la naturaleza y cuantía de su derecho; (iii) Propuesta de adjudicación de las fincas resultantes, con expresión del aprovechamiento urbanístico que a cada una corresponde y designación nominal de los adjudicatarios; (iv) Tasación de los derechos, edificaciones o cons-

¹⁴ Concretamente, el art. 87.2 de la Ley 1/1997 establece que «en suelo urbano consolidado, los planes generales podrán definir los correspondientes aprovechamientos tipo a los solos efectos de facilitar la distribución de los nuevos beneficios y cargas que el plan establezca y de determinar el aprovechamiento atribuible a los propietarios de terrenos que, por su destino público, hayan de ser objeto de cesión o de expropiación. En ningún caso, entrará en el reparto el aprovechamiento de la edificación existente que el plan mantenga».

¹⁵ Así, el art. 111.2 de la nueva Ley gallega establece que «en suelo urbano consolidado, los planes generales no podrán definir áreas de reparto ni ningún otro instrumento o técnica de distribución de cargas y beneficios, sin perjuicio del contenido de los derechos y obligaciones de los propietarios de esta clase de suelo (...)». En idéntico sentido, la legislación de Castilla-La Mancha excluye expresamente la delimitación de áreas de reparto en el suelo urbano ya urbanizado (Ley 2/1998, art. 70.3). También de forma rotunda se expresa la Ley 35/2002 de Navarra cuyo art.101.6 establece que «en suelo urbano consolidado no se podrán delimitar áreas de reparto».

¹⁶ La reparcelación y el proyecto de reparcelación constituyen el objeto central de la regulación del Reglamento de Gestión Urbanística, a pesar de que, en principio, se encuentra asociado exclusivamente al sistema de actuación de cooperación, estableciendo, a estos efectos, el art. 73 RGU que no será necesaria la reparcelación «cuando el Plan se ejecute por el sistema de compensación o de expropiación». Sin embargo la amplia definición de reparcelación comprendida en el art. 71.1 RGU resulta referible también al sistema de compensación, por lo que resulta razonable completar las lagunas que presenta el régimen jurídico del proyecto de compensación acudiendo a la regulación del proyecto de reparcelación (v.g.: contenido documental del proyecto de compensación, que debe ser el definido en el art. 82 RGU para el proyecto de reparcelación).

trucciones que deban extinguirse o destruirse para la ejecución del plan; (v) Cuenta de liquidación provisional; y (vi) Planos, entre los que destaca el superpuesto de los de información y adjudicación.

También resulta característico de los proyectos de equidistribución la competencia municipal para aprobarlos inicial y definitivamente, previa la correspondiente información pública, con independencia de quien lo haya elaborado puesto que la iniciativa puede corresponder tanto a la Administración pública como a los particulares.

Asimismo, se pueden identificar los siguientes efectos jurídico-reales de los proyectos de equidistribución, definidos por la normativa estatal para el proyecto de reparcelación (artículos 122 y siguientes RGU): (i) la subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas por las nuevas parcelas, siempre que quede claramente establecida la correspondencia entre unas y otras; (ii) la cesión al Municipio en que se actúe, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria; y (iii) las fincas resultantes quedarán afectadas, con carácter real, al pago del saldo de la cuenta de liquidación del proyecto aprobado que a cada una se le asigne.

Estos elementos caracterizadores del concepto genérico «proyecto de equidistribución» contenido en la normativa estatal resultan referibles a todas las modalidades definidas por la normativa estatal supletoria (léase proyecto de reparcelación, de compensación...), adecuándose a las peculiaridades de cada sistema de actuación, fundamentalmente definidas por la iniciativa en la redacción de estos proyectos técnicos y en los procedimientos de aprobación.

Pues bien, la normativa urbanística autonómica ha mantenido estos fines y contenidos previstos en la normativa estatal. La tendencia más generalizada consiste en unificar la denominación de las diferentes modalidades de proyectos de equidistribución definidos por la normativa estatal, de forma que el proyecto de equidistribución, o denominación que se adopte, una vez definido el tronco común, varía sus contenidos y procedimiento de aprobación en función del sistema de actuación en el que nos encontremos. Un magnífico ejemplo de esta homogeneización se encuentra en la normativa urbanística

de Castilla y León, que acuña la figura de los proyectos de actuación, que define como los «instrumentos de gestión urbanística que tienen por objeto establecer las bases técnicas y económicas de las actuaciones integradas, y cuyo ámbito abarcará una o varias unidades de actuación completas del mismo sector» (Ley 5/1999, artículo 75.1) y que, con carácter general, contendrá las determinaciones que habitualmente caracterizan a los proyectos de reparcelación y de urbanización (artículo 75.4).

El contenido básico que debe tener el proyecto de actuación en la normativa de Castilla y León es el siguiente: (i) identificador del urbanizador proponente y relación de los propietarios que consten en el Registro de la Propiedad y en el Catastro; (ii) reparcelación de las fincas, con determinación de las cesiones al Ayuntamiento y, en su caso, adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios; (iii) definición técnica y económica de las obras necesarias para la ejecución material de las determinaciones del planeamiento urbanístico; (iv) plazos para la ejecución de la actuación, que no podrán exceder de los señalados en el planeamiento; (v) garantías que aseguren la ejecución de la actuación; y (vi) en su caso, compromisos complementarios del urbanizador (Ley 5/1999, artículo 75.3).

Este contenido mínimo del proyecto de actuación de Castilla y León ha de amoldarse a cada uno de los sistemas de actuación que contempla la propia normativa urbanística: concierto, compensación, cooperación, concurrencia y expropiación. De esta forma, esta legislación urbanística al establecer el régimen jurídico de cada sistema de actuación, especifica las singularidades del proyecto de actuación, estableciendo, como ejemplo, las siguiente en relación con el sistema de actuación por compensación (artículo 82):

- a) Constituida la Junta de Compensación, redactará el Proyecto de Actuación y lo presentará en el Ayuntamiento antes de seis meses desde la aprobación de los Estatutos;
- b) Puede presentarse y aprobarse el Proyecto de Actuación conjuntamente con los Estatutos; y
- c) Se exime el cumplimiento de una serie de reglas relativas a la reparcelación por acuerdo unánime de los propietarios, o del Ayuntamiento a solicitud de los propietarios de al

menos el 50 por 100 del aprovechamiento de la unidad de actuación, de forma que se puede modificar la tradicional regla según la cual no serán objeto de nueva adjudicación los terrenos con construcciones o instalaciones conformes con el planeamiento cuando su uso sí sea conforme y el aprovechamiento permitido no sea superior ni inferior en más de un 15 por 1000 al que corresponda a su propietario, sin perjuicio, naturalmente, de las compensaciones en metálico que corresponda¹⁷.

Asimismo, el procedimiento de aprobación del proyecto de actuación y los efectos de su aprobación definitiva¹⁸ guardan una íntima relación con los que hemos visto caracterizaban al proyecto de equidistribución en la normativa estatal, por lo que hemos de concluir que la normativa de Castilla y León no ha variado los elementos caracterizadores de los proyectos de equidistribución, adaptándolos, eso sí, a los nuevos sistemas de gestión urbanística, que podemos identificar en este ámbito normativo con el sistema de concurrencia, íntimamente ligado con el modelo del agente urbanizador.

De esta forma, la legislación urbanística autonómica ha integrado en uno los diversos instrumentos de equidistribución previstos en la normativa estatal, aunque esta tendencia ya estaba apuntada en la normativa estatal en los términos que hemos analizado. La normativa castellano leonesa y su proyecto de actuación nos ha servido como ejemplo, pero este modelo ha sido seguido por otras normas urbanísticas autonómicas, tales como la de Asturias (Ley 3/2002, artículos 109 y siguientes) que contiene idéntico instrumento de equidistribución con similares fines y contenidos, la legislación murciana (Ley 1/2001, artículos 172 y siguientes) o como la de Extremadura que utiliza la denominación de Programa

de Ejecución, que verdaderamente se encuentra más cercano a este modelo urbanístico que al liderado por la legislación valenciana, al mantener diversos sistemas de actuación.

Asimismo, numerosas Comunidades Autónomas han establecido el proyecto de reparcelación como instrumento único de equidistribución, fijando contenidos específicos para cada sistema de actuación, tales como la legislación madrileña (artículo 87, Ley 9/2001), la legislación aragonesa (artículo 125, Ley 5/1999), la legislación catalana (Ley 2/2002, artículo 120), la legislación urbanística navarra (artículo 163, Ley 32/2002) o, finalmente, la legislación andaluza (artículo 136, Ley 7/2002).

Por otra parte, otras Comunidades Autónomas han seguido miméticamente los cánones de la legislación estatal, regulando de forma separada los principios de la reparcelación y recogiendo la figura del proyecto de compensación. Un buen ejemplo lo encontramos en la legislación canaria (Decreto Legislativo 1/2000, artículos 84 y siguientes para reparcelación y 111.3 para el proyecto de compensación), la legislación cántabra (Ley 2/2001, artículos 135 y siguientes para la reparcelación y artículo 151.3 para el proyecto de compensación), la legislación gallega (Ley 9/2002) o de La Rioja (Ley 10/1998).

Sin embargo, las Comunidades Autónomas que han optado por el modelo del agente urbanizador puro se han separado notablemente del modelo de proyectos de equidistribución previstos en la normativa estatal supletoria, puesto que tan sólo regulan de forma detallada la reparcelación, sustituyéndose el proyecto de equidistribución por el Programa de Actuación Integrada, en la nomenclatura valenciana (Ley 6/1994, artículos 44 y ss) y Programa de Actuación Urbanizadora en la terminología de Castilla-La Mancha (Ley 2/1998, artículos 110 y siguientes).

¹⁷ Esta regla proviene del art. 92.1 RGU.

¹⁸ A estos efectos, el art. 77 de la Ley 5/1999 establece idénticos efectos que los que hemos visto reflejados en la normativa estatal.

