

ble que rebase los límites de un Plan parcial, afectando, por ejemplo, a dos de ellos, dada la dificultad técnica y práctica de armonizar la ejecución de ambos con una justa distribución de beneficios y cargas en forma recíproca y porque por esa vía llegaría a señalarse como unidad reparcelable todo el suelo urbano, por ello la doctrina suele inclinarse por considerar la superficie de cada Plan parcial como unidad reparcelable máxima, con alguna discrepancia, como en los casos de González Berenguer y González Pérez.

Como preceptos concretos que refrendan esta limitación en cuanto al ámbito reparcelable destacan el artículo 80.3 de la Ley y el 5.1 del Reglamento, que al señalarlo de más a menos, empiezan por hablar de la superficie afectada por un Plan parcial —o especial, añade el Reglamento—.

Se ha invocado en apoyo de criterio más amplio el número 3 del artículo 104 de la Ley, al advertir que si en un polígono se emplazare algún elemento urbano, como parque u otro de coste elevado, para el servicio de una mayor extensión territorial, se entenderá constitutiva toda ella como un polígono a los fines de distribución de beneficios y cargas. Ahora bien, el precepto dice que cabe unidad superior al polígono delimitado, pero no determina ni da un criterio para saber cuál será la unidad máxima, al igual que ocurre en el caso del artículo 81.1 de la Ley y del 5.2 del Reglamento, cuando se refieren a la exigencia o delimitación de unidad superior al polígono o manzana.

Lo que es evidente es que ninguno de los preceptos citados autoriza a desbordar los límites del Plan parcial, como debieran haberlo hecho de quererlo así, por lo que ha de interpretarse dicha ampliación dentro del contexto de la Ley y del Reglamento.

En la enumeración de los artículos 80.3 de la Ley y 5.1 del Reglamento se observa la existencia de una unidad superior a la del Polígono, den-

tro del Plan parcial, en la que tendría encaje la ampliación que se examina, es la figura de la agrupación de polígonos del apartado b) de los respectivos preceptos, lo que se confirma también al examinar la colocación del artículo 104 dentro de la Ley, en el Título de Ejecución de los Planes de Urbanismo, y su dicción inicial al hablar de la realización de los Planes, lo que viene a coincidir con la ejecución de Planes de que habla el 113, con la lógica individualidad de cada uno de ellos y el señalamiento de las unidades poligonales, con o sin agrupación a efectos reparcelatorios, ya que precisamente el artículo 105 contempla la posibilidad de que la división en polígonos se contenga en el Plan parcial.

La consideración del Plan parcial como unidad máxima reparcelable tiene gran trascendencia a la hora de examinar la posibilidad de que una zona verde o un vial de Plan General queden integrados en un Plan parcial a efectos de su reparcelación, así un gran parque al servicio de la ciudad que se emplace en suelo de reserva urbana, en que lo normal es que no sea posible su inclusión en uno o varios Planes parciales, siendo precisa su expropiación y su ordenación a través de un Plan parcial propio o de un Plan especial.

Tratándose de superficies que admitan su inclusión y recalificación en un Plan parcial no sólo no habrá inconveniente en la inclusión sino que deberá hacerse así para cumplir el principio de justa distribución de beneficios y cargas, que es el fundamento de la reparcelación y, por ello, una condición en la ejecución de los Planes, si bien no procederá hacerlo cuando la urgencia de la implantación de la zona pública del Plan General aconseje una inmediata actuación expropiatoria sin esperar a la aprobación y ejecución del o de los Planes parciales, pues de haberse ya expropiado, el posible reflejo de estas zonas en la documentación gráfica de los Planes parciales no surtirá efecto alguno, ni en cuanto a su cómputo como zona verde del Plan

parcial, como decíamos al comentar el artículo 3.º de la Ley del Suelo, ni a efectos reparcelatorios.

VI. La posibilidad de expropiar conforme a la legislación vigente

Ante la inaplicación de la reparcelación procederá, en su caso, el sistema de expropiación, como dice el número 5 del artículo 3 del Reglamento de Reparcelaciones, y ante esta disyuntiva reaccionan los propietarios afectados insistiendo en la justicia que la reparcelación implica, que debe ser defendida, y llegando incluso a dudar de la posible actuación expropiatoria para la adquisición de zonas verdes y viales de Plan General.

La delimitación de un polígono expropiatorio para la zona de uso público, de acuerdo con las prescripciones del artículo 121, se ha pretendido rechazar poniendo en relación el precepto con la Exposición de Motivos de la Ley, en que a la expropiación se le atribuye la finalidad de atender las necesidades inmediatas de solares y procurar una reserva de ellos, sin hacer ninguna otra mención.

El argumento es rechazable en base a varias razones, entre otras:

1. La regulación legal contenida en el artículo 121 no hace ninguna reserva ni limita la posibilidad de la actuación expropiatoria, como lo habría hecho de haberlo querido, pues si es posible ejecutar un Plan parcial por el sistema de expropiación, afectando a todo el suelo comprendido en él cualquiera que sea su calificación urbanística, no parece haber obstáculo a expropiar y preparar suelo no edificable en su totalidad.

2. En el artículo 123 de la Ley se contrapone la realización de las obras de urbanización y edificación, de que se ocupa el número 1, a la cesión por parte del beneficiario de



la expropiación de los terrenos viales y de los dedicados a parques y jardines, calificaciones éstas que pueden estar ya vigentes a la fecha de la actuación expropiatoria.

3. El artículo 90.2, en relación con el 90.1 b) de la Ley, contempla la reversión de terrenos calificados y expropiados como zona verde, lo que prueba la posibilidad legal de la actuación expropiatoria.

4. La expropiación actúa como indispensable complemento de las cesiones gratuitas, en el doble sentido que vamos a examinar en el siguiente epígrafe.

Dentro del Reglamento de Reparcelaciones existe un precepto que impide expropiar, el recogido en el artículo 4.4.º cuando dice que será preceptiva la reparcelación y no podrá aplicarse el sistema de expropiación a una o varias fincas de un polígono o manzana, en perjuicio de determinados propietarios y beneficio de los demás, salvo como sanción. Este precepto se alega también con frecuencia, pero lo que pretende es evitar la diferencia de trato entre los propietarios dentro de las unidades urbanísticas que menciona, lo que supone que es inaplicable en el supuesto de que se trate de un polígono completo a ejecutar por el sistema de expropiación, ya que no se produce disparidad de trato dentro de cada una de las superficies que exclusivamente se citan: polígono o manzana.

VII. La expropiación como complemento de las cesiones gratuitas

En la ejecución de un Plan parcial por los sistemas de cooperación o cesión cabe hablar de la utilización complementaria de la expropiación, en el sentido de que será necesario que el Ayuntamiento adquiera mediante indemnización las que llamamos zonas de uso público en la proporción en que excedan de las cesiones gratuitas.

Pero aquí, al hablar del juego de la expropiación como complemento de las cesiones gratuitas, nos estamos refiriendo más bien a que se trata de un sistema complementario al de dichas cesiones, ya que si éstas no se producen es imprescindible acudir a la expropiación para que el Ayuntamiento pueda hacerse cargo de las zonas verdes y viales del planeamiento que no son objeto de tal cesión.

La procedencia de las cesiones lo es a través de la existencia de un Plan parcial y en ejecución de éste, ya que se verifican, como dice el artículo 114 de la Ley, del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes, por lo que en defecto de Plan parcial en que se incluyan los espacios de uso público a ceder, es necesario acudir a la expropiación.

La imprescindible utilización de la expropiación, que se funda en una necesidad lógica, tiene a la vez una legitimación excepcional en el número 1 del artículo 121 de la Ley, ya que con el sistema de expropiación se da el único supuesto en que, como dice el artículo, se puede emprender la urbanización sin necesidad de la previa aprobación del Plan parcial. No obstante, hay que matizar esta expresión en el sentido de que si se puede emprender la actuación por medio del polígono de expropiación, es lo cierto que la posterior ordenación concreta plasmará en un Plan parcial, que en el caso de zonas verdes objeto de expropiación puede y debe ser sustituido por un Plan especial, en base al artículo 18 b) de la Ley, es decir, como mejora del medio urbano y respecto de elementos vegetales, jardines o arbolado.

VIII. Inconvenientes de la expropiación

La utilización del sistema de expropiación es, como vamos a ver, perjudicial para los expropiados,

complejo y normalmente oneroso para el Ayuntamiento y fuente de problemas económicos para y entre los propietarios próximos al terreno expropiado.

Los propietarios de los terrenos destinados a viales y zonas verdes son los primeros que reaccionan contra la expropiación, ya que en vez de solares edificables, como ocurriría en la reparcelación, van a recibir una indemnización que, si se aplica rigidamente lo dispuesto en el artículo 90.1 b) de la Ley del Suelo, va a consistir en el valor inicial de los terrenos, es decir, a la vista del artículo 86, atendido el rendimiento efectivo o posible como explotación rústica.

No obstante, hay que advertir que este criterio ha sido matizado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, salvo cuando la expropiación es parcial y limitada en que cabe entender que el propietario va a recibir un aumento de valor en el resto de los terrenos que retiene en su poder con la implantación de la zona de uso público. Así las Sentencias de 20 de junio de 1959, 16 de mayo de 1966, 22 de octubre y 13 de noviembre de 1968 y 5 de noviembre de 1969 entienden que, o bien debe atenderse para valorar a la situación urbanística previa al Plan que califica la zona, o aplicar el criterio de valoración que para estas zonas en la reparcelación establece el artículo 97 de la Ley del Suelo. Otras Sentencias, como las de 21 de junio y 15 de noviembre de 1971 y 27 de mayo de 1972, han señalado expresamente que la calificación de un Plan como zona verde o vial no puede degradar la anterior condición de solar.

La tendencia jurisprudencial, en cuanto acude al artículo 97 de la Ley, ha sido recogida en el artículo 4.1 b) del Decreto-Ley de Actuaciones Urbanísticas Urgentes, de 27 de junio de 1970, que en defecto de Índices Municipales de Valoración del Suelo atiende, a estos efectos valorativos, a la edificabilidad media deducida de los Planes, para el sector, polígono o manzana en que estuvieren

situados y que se consideren como unidades reparcelables, salvo que se hubiere procedido previamente a la reparcelación.

No obstante la actual tendencia, los propietarios siguen rehuyendo la expropiación con su temor de cobrar poco y tarde y sobre todo al pensar en las posibles o imaginarias utilidades de los solares edificables que recibirían en otro caso.

Por lo que respecta al Ayuntamiento, en defecto de cesiones gratuitas ha de soportar, de entrada, la carga de la expropiación de los terrenos, para tener después que promover un expediente de contribuciones especiales, si bien referente no sólo a las obras en sí, sino también al valor de los terrenos, como lo reconoce el artículo 454.1 b) de la Ley de Régimen Local, pero en cuanto a su repercusión sobre el aumento de valor de los terrenos como sólo pueden absorber el 90 por 100 de éste, de acuerdo con el artículo 467.1 de la propia Ley, siempre que el coste exceda de ese porcentaje de plusvalías habrá de acudir a las contribuciones por beneficio a los propietarios, que a su complejidad unen el que no pueden exceder de las cuatro quintas partes del coste total, artículo 470.1, lo que supone que el Ayuntamiento habrá de soportar una buena parte de los gastos, al menos hasta que se modifiquen estos preceptos por medio de las prescripciones de la Ley de 23 de julio de 1966, pendiente de vigencia, y de la nueva Ley de Régimen Local, cuyas bases están en las Cortes.

En fin, en cuanto a los propietarios de terrenos próximos a la zona que se expropia, conservan los terrenos y el aumento de valor que experimenten resultará enjugado a través del expediente de contribuciones especiales, aunque sólo en parte como acabamos de ver, pero respecto al Plan parcial correspondiente a su propia zona habrán de soportar también las cargas de cesión gratuita y pago de obras, al igual que los demás propietarios de la zona, como unidad de ejecución del planeamiento y de

reparcelación. Hay que advertir que el que pueda surgir esta doble obligación responde al sistema legal —Ley del Suelo y Ley de Régimen Local— de repercusión sobre los terrenos que experimentan plusvalías y no es excepcional, pues el artículo 37 del Reglamento de Reparcelaciones contempla la llamada indemnización compensatoria, a cargo de los propietarios de terrenos no afectados por una reparcelación, pero que se benefician de las obras de urbanización.

IX. Posibilidad y conveniencia de integrar los viales y zonas verdes de Plan General en Planes parciales

Hemos señalado que la imposibilidad de reparcelar estas zonas de Plan General deriva de la frecuente inexistencia de un Plan parcial que las contenga, con lo que se está admitiendo implícitamente la posibilidad de su inclusión, pues el hecho de que se hayan calificado ya en el Plan General no les atribuye una distinta consideración o rango, a estos efectos, que a las calificadas por primera vez en un Plan parcial.

La posibilidad de reparcelar zonas de uso público del Plan General, una vez encuadradas en un Plan parcial, no sólo la consideramos justa, lógica y defendible, sino que la entendemos expresamente admitida en nuestra legislación, en base a los argumentos que vamos a señalar.

El artículo 97 de la Ley del Suelo se ocupa en su número 1 de la valoración de los terrenos viales y de parques y jardines, a efectos reparcelatorios; pues bien, el momento a que atiende esta valoración es el previo al Plan parcial, como resulta del artículo 83 de la Ley que al renunciante a la reparcelación le atribuye un valor equivalente al de su parcela antes de la vigencia del Plan parcial, y del artículo 10.1 del Reglamento al decir que el suelo aportado a la reparcelación se clasificará y calificará

conforme a la situación urbanística inmediatamente anterior al planeamiento que se ejecute, que al ser el Plan parcial, hace referencia al Plan General. En conclusión, los viales y zonas verdes que contempla el artículo 97 han recibido su calificación en el Plan General.

Esto demuestra que es posible la reparcelación de zonas calificadas en el Plan General y recogidas en un Plan parcial, igual que lo es la de las surgidas en el Plan parcial, pero con una diferencia a los efectos de valorar la aportación: Las zonas de Plan General se valorarán conforme al artículo 97, en tanto que las de Plan parcial, al serlo también por la calificación del Plan General, lo serán atendiendo a la zonificación y características del sector, en que ahora han surgido las superficies de uso público.

La integración y reparcelación dependerán fundamentalmente, como antes se adelantó, de dos factores: el primero, la entidad de la zona verde o vial, si bien normalmente no habrá inconveniente en dividir en sectores o tramos la zona e integrar cada uno de ellos en el Plan parcial de los terrenos colindantes, y el segundo, la conveniencia de disponer pronto de dichas zonas o la posibilidad de esperar a su integración en el planeamiento parcial y a su aportación a través de la ejecución de éste.

La posibilidad de esta integración se convierte en conveniencia si se piensa en que para los propietarios lo justo es la distribución de beneficios y cargas mediante las adecuadas adjudicaciones y las consiguientes cesiones gratuitas proporcionales. Surge el inconveniente de la limitación de las superficies de cesión gratuita en los sistemas de cooperación y cesión, siempre que no se trate de Proyecto de reparcelación de iniciativa particular en que el artículo 29.5 del Reglamento señala como de cesión gratuita toda la superficie de cesión obligatoria, pero el inconveniente es de los sistemas no de la reparcelación, y supondrá que en lo que exceda de dicha cesión, conforme al



artículo 116 de la Ley, será preciso aplicar la expropiación dentro del propio expediente de reparcelación, como lo indica el número 4 del artículo 29 del Reglamento, surgiendo la cuestión de la valoración de la diferencia, pues si ha de hacerse conforme a la Ley del Suelo, según lo dice el citado número del Reglamento, en la Ley hay dos preceptos de valoración de zonas verdes, el 90: valor inicial y el 97: valor medio, el primero a efectos expropiatorios y el segundo a efectos de reparcelación o a los sustitutivos de indemnización en dinero.

Este problema surge sólo en los viales y zonas verdes ya recogidos en el Plan General, no en los creados en el Plan parcial, pues en estos últimos coincide la valoración a efectos reparcelatorios y expropiatorios ya que si, conforme al artículo 10.1 del Reglamento de Reparcelaciones, a este efecto han de valorarse por la situación urbanística inmediatamente anterior, es decir, por su calificación en el Plan General, aplicando el criterio que se desprende del artículo 36.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, tampoco a este último efecto ha de tenerse en cuenta en el aspecto valorativo la incidencia del Plan o proyecto que determina la expropiación.

En cuanto al artículo 97, hay que empezar por aclarar que, según lo entendemos, la expresión legal sustitutiva de indemnización en dinero, no está aludiendo a la expropiación

del exceso, sino a los supuestos en que no es posible adjudicar terrenos en el expediente de reparcelación o no es necesario acudir a éste.

El primer supuesto es el de la llamada reparcelación por indemnización sustitutiva de valor, cuando no es posible la adjudicación de terrenos por hallarse ya edificadas, que es el caso que contemplaba la legislación especial de Barcelona y el de las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1962 y 31 de mayo de 1969; el segundo se refiere al caso de que las cesiones sean inferiores al sexto, en que no es obligatoria la reparcelación y basta la compensación en metálico, como lo recoge el artículo 4, números 1 y 5 del Reglamento, en base a la misma idea de la compensación en metálico de diferencias que, dentro del expediente reparcelatorio, contemplan los artículos 4.5 y 12.4 del Reglamento.

Queda en pie, por tanto, el problema de si a la expropiación de los viales y zonas verdes en exceso se ha de aplicar el valor inicial del artículo 90 o el medio del artículo 97 de la Ley. Entendemos que la remisión del Reglamento a la valoración conforme a la Ley y a los concretos efectos de expropiación, concuerda más con el artículo 90 que con el 97, pero también creemos que entrará en juego el flexible criterio jurisprudencial, en el sentido de que la expropiación se ha de ajustar a un principio general de justicia, por lo que habrá de atender al porcentaje de la

zona no edificable a expropiar respecto del de la edificable a repartir, pues si bien aquí ha de entenderse constituida la comunidad de reparcelación que, como tal, recibirá los terrenos y el importe de la expropiación, con lo que no habrá ningún propietario de peor condición que los demás, lo justo será regular la indemnización atendiendo al porcentaje de terrenos edificables y al aumento de valor que los no edificables han de producir en ellos, lo que nos dará la pauta para la estimación de la valoración más justa, teniendo en cuenta el criterio analógico que se desprende del número 2 del artículo 114 de la Ley, conforme al cual el importe de las cargas no debe superar al de los beneficios resultantes de la urbanización.

En conclusión, entendemos que la reparcelación de las zonas a que nos referimos depende de su inclusión en un Plan parcial, lo que dependerá a su vez de criterios técnicos, en base a la configuración, extensión y posibilidad de absorción de estas superficies en el planeamiento parcial y siempre que la necesidad de inmediata puesta en servicio de estas zonas de uso público no aconseje la actuación expropiatoria, que evitaría en el caso de varios Planes parciales, la dilación consiguiente a la ejecución fraccionada de éstos y siempre la dimanante de la utilización de la reparcelación, con su compleja documentación y tramitación y sus recursos por lesión con efectos suspensivos.

2. Reseña de criterios jurisprudenciales

Planeamiento

La Ley del Suelo clasifica los planes de urbanismo, por razón de su ámbito territorial, en nacional, provinciales, comarcales y municipales. Pero este criterio clasificatorio por razón del territorio, no tiene ese aparente carácter absoluto y excluyente,

pues la Exposición de Motivos de dicha Ley habla de que hay que abandonar el marco localista y partir de una perspectiva de mayor alcance «que permita ordenar urbanísticamente... el territorio de provincias, comarcas y municipios, en esta gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional». Late así, en el fondo de aquel

criterio territorial, un superior criterio funcional de coordinación entre las estructuras de las diversas parcelas del territorio nacional, que apunta a ese otro urbanismo, más ambicioso y sustantivo, de perspectivas políticas, económicas y sociales.

Sin embargo, la pieza maestra para la concreta acción urbanística, aunque sea en cumplimiento de