

ESTRATEGIAS DE PLANEAMIENTO Y GESTION PARA LA CESION GRATUITA DE LOS SISTEMAS GENERALES

Por Javier García Bellido.

El presente trabajo es un informe-dictamen que ha sido emitido por el Centro de Estudios Urbanos del Instituto de Estudios de Administración Local, en julio de 1983, a petición del Ayuntamiento de Almería, en virtud de las funciones de asesoramiento y cooperación con los Ayuntamientos que competen al Instituto. El contexto en que se produce es el de la revisión del Plan General de Almería, de 1973, mediante unas Normas Subsidiarias municipales, en este momento inicialmente aprobadas y en información pública. La consulta comprende dos aspectos. Uno sobre la legalidad del procedimiento, de la revisión con adaptación del PG mediante Normas Subsidiarias, que, salvo cuestiones formales particulares del caso, no ofrece dudas a la vista de los artículos 1.3 del R. Decreto Ley 16/81 y 3.2 del R.P. Y el otro, de mayor trascendencia general, plantea la doble cuestión de la obtención gratuita de los sistemas generales en

Normas Subsidiarias mediante su incorporación a los Planes Parciales y el aprovechamiento que a tales terrenos corresponde para su compensación.

Por su interés general y enfoque doctrinal, así como por considerar que los informes emitidos oficialmente por las Instituciones públicas deben servir a todo el país —sin perjuicio de la limitación de su valor o eficacia, como en este caso, a ser una postura interpretativa abierta a toda discusión— se publica el presente informe. Su elaboración concreta ha corrido a cargo de Javier García-Bellido, Director del CEUR, en virtud de las discusiones teóricas de enfoque y contenido doctrinal con Luciano Parejo Alfonso, Director del IEAL, quien como tal lo suscribe. En esta discusión han intervenido los miembros del CEUR y en especial Juan D'Anjou que, igualmente, suscribe el informe. Las notas a pie de página se han incluido para esta publicación.

Estas cuestiones, (ver supra) por contener una considerable transcendencia y novedad en la doctrina urbanística y por constituir piezas angulares de la estrategia del planeamiento nacional, en general, al interesar los contenidos económicos sustantivos del urbanismo municipal, deben ser abordadas de modo matizado y amplio. Para ello se articula a continuación el proceso deductivo partiendo de la identificación de la naturaleza y

régimen jurídico del suelo de los sistemas generales; de ésto se analiza la idoneidad de la figura de Plan Parcial para el desarrollo del suelo apto para la urbanización; seguidamente, se establece el contenido urbanístico de los sistemas generales con respecto a cada clase de suelo, así como el desarrollo del planeamiento adecuado para tales sistemas generales; consecuente con la figura idónea de planeamiento y clase de suelo se estudian los

medios de obtención y gestión de los sistemas generales, tanto en su dimensión técnico-urbanística y de cálculo operativo como en su dimensión jurídica para explorar las alternativas de su gestión y obtención gratuita; para, finalmente, establecer las conclusiones aplicables en cada estrategia concreta del planeamiento municipal.

1. NATURALEZA Y REGIMEN JURIDICO DE LOS SISTEMAS GENERALES

Debe examinarse, en primer lugar, si los sistemas generales constituyen o poseen un régimen jurídico sustantivo que les haga ser un *género* distinto de suelo, diferenciado, por su propia *naturaleza*, de los sistemas locales o de otros usos globales o pormenorizados de la ordenación urbanística; o si, por el contrario, sus diferencias son secundarias, adjetivas o no sustantivas jurídicamente, para poder aislar su última *naturaleza esencial* y, en consecuencia, tratarlos y conceptuarlos como elementos o partes del territorio con características comunes a otros usos o sistemas, aun conservando sus especificidades urbanísticas propias.

Los elementos fundamentales y determinantes para el desarrollo de la estructura general y orgánica adoptada para la ordenación urbanística del territorio —combinación de las expresiones donde se hacen referencia a la estructura básica del plan, de los arts. 10.1, 11.2, 12.1. b, 12.2.2. a. y 17.2 LS y concordantes del RP— son, según la enumeración que de tales elementos hace el artículo 25.1. RP, los siguientes:

- a) Los usos globales de las diferentes zonas y sus intensidades.
- b) Los sistemas generales de comunicaciones, de espacios libres y de equipamiento comunitario.
- c) Las instalaciones productivas que influyen sustancialmente en el territorio.

Así pues, los sistemas generales propiamente dichos constituyen un conjunto menor o “particular” del conjunto global de todos los elementos determinantes del desarrollo urbano, todos los cuales —como conjunto— integran la estructura general y orgánica del territorio (arts. 12.1 b LS y 19.1. b RP). Por lo pronto se observa que no son los sistemas generales los únicos elementos fundamentales del planeamiento territorial, siendo tan trascendentales como ellos, al menos, la asignación de los usos globales de las zonas, sus intensidades y las localizaciones de producción y empleo, para la integración de toda la estructura del territorio que el planeamiento adopta.

Comparando cuidadosamente las actividades, usos e infraestructuras, que se enumeran en los arts. 19.1. b y 25.1. RP como definitorias de los sistemas generales, con los de los otros sistemas de nivel local (a que se hace referencia explícita en los artículo 13.2 y 84.3.a LS; 25.1 y 3, 29.1.d y e, 45.1. c, d y e, 45.2, 49. 1, 51, 93.1. f, etc. del RP y en su Anexo; y 46.3. a RG) se puede concluir que:

- a) Las dotaciones propias de nivel local se reservarán o señalarán con independencia de las de nivel general; si bien:

- b) Las dotaciones de sistemas locales tendrán carácter complementario de las de nivel general.
- c) Las dotaciones mínimas de nivel de plan parcial vienen exhaustivamente dimensionadas, no así las de los sistemas generales (salvo los 5 m² por habitante de zonas verdes y espacios libres del art. 12.1. b LS).
- d) La distinción objetiva entre sistemas generales y locales es difusa, ambigua o inexistente, por cuanto no se diferencian ni por usos globales o pormenorizados o actividades esencialmente diversas, ni por la necesaria propiedad o titularidad, ni por la clase, calificación o especie de suelo que ocupan, ni por el aprovechamiento lucrativo de que son o no susceptibles, ni por su régimen jurídico propio.
- e) Su distinción o independencia conceptual es accidentalmente relativa al rango o tamaño o nivel de la población servida, puramente operativa, para su cálculo o medición dimensional y cuantitativa de las reservas de suelo y del ámbito cubierto, según la opción y la función técnica de su uso relativo al espacio o densidad. Su distinción, pues, es meramente funcional por su capacidad dotacional de servicio y radio de acción, diseño, frecuencia de uso o magnitud de la función pública prestada en relación al conjunto en que se hallan inmersos; dándose la posibilidad cierta de que el mismo equipamiento público (una escuela, una iglesia, o un jardín, por ejemplo) puede constituir un sistema general en una pequeña ciudad o municipio y ser sin embargo, un sistema local y secundario en un distrito, barrio o plan parcial al servicio de una población semejante a la de todo el municipio anterior.
- f) Tan sólo los sistemas de comunicación interurbanos y grandes equipamientos docentes, culturales, productivos, militares o portuarios pueden ser propia y distintamente llamados sistemas generales. La distinción e identificación de los sistemas locales o generales será, pues, esencialmente *estratégica* en cada plan y en cada caso concreto, precisamente para conformar la estructura orgánica de la ordenación.

La diferencia entre los sistemas generales y locales, en cuanto a que la responsabilidad o competencia de sus obras de urbanización sea municipal o de los particulares directamente afectados, es una consecuencia del rango o nivel del servicio que prestan en cada plan concreto, no de su naturaleza intrínseca como *categoría absoluta* y universal. Esta característica que los diferencia constituye no una causa originaria, determinada por su naturaleza urbanística o jurídica, sino un resultado de la función que, en cada caso, están llamados a prestar. No puede inferirse, *ex-post*, del hecho de que en unos casos lo sufraguen las Administraciones públicas y en otros los particulares el que, por ello, sean conceptos jurídicos o

géneros esencialmente distintos, cuando con demasiada frecuencia muchos sistemas locales son costeados, también, por la Administración pública, tanto la adquisición de suelo como su urbanización.

La cuestión clave estriba en identificar conceptualmente si el suelo de reserva de los sistemas generales, *necesariamente*, debe ser obtenido y sufragado sólo por la Administración, dejando claro desde el principio que los costes de instalación y obras de urbanización propias de los sistemas generales, debidamente identificados, correrá por cuenta de la Administración, sin perjuicio de eventuales contribuciones especiales. Puesto que los sistemas locales *deben* ser cedidos y urbanizados por cuenta de los particulares, si bien *pueden ser* obtenidos y costeados también por la Administración, se plantea la reflexión de si es posible que el suelo de cesión obligatoria destinado a sistemas generales sea también gratuitamente cedido a la comunidad, sin que necesariamente siempre haya de serle oneroso.

Para ello es preciso identificar, al fin, la *naturaleza jurídica esencial de los sistemas generales*. Lo sustutivo de ellos son dos notas que, precisamente, son comunes también a los sistemas locales:

- a) *Ser usos o servicios de interés público y social; y*
- b) *Poseer inicialmente y poder carecer, por tanto, de aprovechamiento urbanístico lucrativo*, toda vez han sido cedidos, instalados o realizados con el destino que les es propio, más no antes de su ejecución; excepto en el suelo rústico donde no existe aprovechamiento urbanístico.

En el aprovechamiento urbanístico lucrativo, que inicial, objetiva y sustancialmente poseen los suelos de los sistemas generales o locales, de forma, valor y modo positivo, virtual o potencial, radica todo el razonamiento jurídico-urbanístico para dilucidar sus técnicas de gestión, como luego se verá.

No se va a hacer ahora la necesaria y extensa digresión sobre lo que se entiende por uso y aprovechamiento lucrativo. Baste adelantar que toda afectación de suelo al dominio público carece de aprovechamiento lucrativo; que la explotación directa o privada por concesión de un uso o un servicio público en dominio público puede ser económicamente lucrativa, y no posee aprovechamiento urbanístico lucrativo; que un uso o sistema de interés público y social puede ser económicamente lucrativo y de dominio privado y poseer además su aprovechamiento urbanístico lucrativo mientras siga siendo de dominio privado; y que, finalmente, toda enajenación expropiatoria del suelo o edificios, motivada por la consecución de la afectación a un uso y dominio público establecido en el planeamiento consume o agota por sí misma el aprovechamiento urbanístico lucrativo que poseyera el terreno antes de ser expropiado, no así la compra o permuta de los mismo, como bienes patrimoniales sujetos al tráfico civil mercantil.

Con ello se ha llegado a la equiparación de la naturaleza sustantiva de los sistemas locales y

generales, por cuanto su estructura jurídica esencial es idéntica, variando tan solo en su funcionalidad urbanística estructurante, en su condición adjetiva de servir a más o menos población por ser, o no, uno de los elementos fundamentales determinantes de la estructura general y orgánica, adoptada estratégicamente en cada caso, para la ordenación urbanística del territorio. El rango o nivel o local del sistema en cuestión sólo determina la específica responsabilidad competencial para sufragar los gastos de sus obras de ejecución bien la Administración o bien los particulares, pero no se diferencian en la obtención de su suelo porque jurídica y sustantivamente sean independientes o conceptualmente distintos, si bien cada uno goza de técnicas de gestión diferenciales, más o menos instrumentadas en la Ley, para su obtención *automática gratuita u onerosa*.

Veamos cómo estas aparentes diferencias técnicas para la adquisición de los sistemas son sólo instrumentales, explícitas o implícitas en la Ley, pero no sustancialmente distintas o incompatibles por la propia naturaleza de los sistemas, reposando, más bien, sus diferencias en la estrategia accidental que se adopte para la gestión del suelo. De ahí que la necesidad o inevitabilidad de costear la obtención del suelo de reserva de sistemas generales sea meramente una cuestión de diseño estratégico y prudencia urbanística del Plan.

2. REGIMEN DEL SUELO APTO PARA LA URBANIZACION Y FIGURA DEL PLANEAMIENTO APROPIADA

El desarrollo de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento (del tipo concretado en el art. 91, b. RP), para las áreas Aptas para la Urbanización requiere la delimitación de sectores o criterios (art. 93. 1. b y d), para el Planeamiento Parcial (arts. 13.1 LS, en relación con los arts. 43.1. c y 4, y 94.2. RP y art. 32.2. RG).

El Plan Parcial contendrá la delimitación del área de planeamiento abarcando un sector definido o una o varias de las áreas definidas como Aptas para la Urbanización en Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento (art. 45.1. a., RP).

Siendo el régimen del suelo de las áreas Aptas para la Urbanización, un suelo urbanizable atípico y de estatuto específico, (resultante de las prescripciones del art. 71.4 c. LS, al disponer que su delimitación ha de ir acompañada de "... las prescripciones contenidas en las propias Normas") es, pues, con arreglo a las propias Normas como se ha de definir el régimen específico en cada caso del suelo que se delimita (art. 91.b. RP).

En este contexto, la alternativa que abre el artículo 93.1 d. RP, al permitir que la delimitación de los Planes parciales se haga expresamente en las Normas mediante el señalamiento de sectores o bien mediante la fijación de los criterios literarios para que sean los propios Planes parciales quienes delimiten sus sectores de planeamiento, tiene relevancia. Convéngase que, para las garantías de gestión y ejecución, precisamente, de los sistemas generales que nos ocupan, es preciso que la delimitación de sectores de planeamiento parcial ven-

ga explícita y vinculanteamente establecida en las Normas Subsidiarias.

No obstante, es indudable que el estatuto específico de este suelo tiene que partir, necesariamente, del régimen mínimo legalmente establecido para el Suelo Urbanizable Programado en el art. 84 LS; es decir que a aquel suelo le es aplicable, por analogía, este último régimen.

Es, igualmente, incuestionable que los propietarios de suelo Apto para la Urbanización ostentan los deberes impuestos por el art. 84.3 LS a los titulares de Suelo Urbanizable Programado. Así lo ha dejado perfectamente establecido el artículo 57 RG.

En resumen, pues, al suelo clasificado como urbanizable por unas Normas Subsidiarias Municipales le es de aplicación (como se deducía interpretativamente de la LS y han concretado sus Reglamentos), el régimen legal del Suelo Urbanizable Programado en toda su extensión; con una sola excepción relativa al *aprovechamiento medio*, ya que su entrada en juego requiere necesariamente la formulación de un Plan General, con el consiguiente Programa de las necesidades de urbanización (art. 79 2.a, en relación con el 12.1 c y 12.2.2 LS).

Postura ésta que es compartida generalmente por la casi totalidad de la doctrina, quizás con la sola excepción de Chorot y Llistet Borrel (RG. Abella 1980 pág. 159-160). Veamos las consideración que se deducen del aprovechamiento medio en los sistemas.

3. LOS SISTEMAS GENERALES: SU CONTENIDO URBANÍSTICO RESPECTO A LAS CLASES DE SUELO

La conceptualización de la naturaleza urbanística de los sistemas generales se ha pretendido desvirtuar por parte de la doctrina desde aspectos formales secundarios, tratándolos como un género jurídicamente singular como una *clase* de suelo con un régimen jurídico propio, haciendo que constituyan un concepto distinto de la clasificación del suelo, operativa y formalmente independientes de la misma. La naturaleza jurídica de los sistemas generales, relativa a su equivalencia con los otros sistemas locales, ya se ha examinado antes, quedando pendiente el análisis de su contenido urbanístico para inferir su correspondencia con la clase y calificación de suelo que les es apropiada.

En este punto el examen del artículo 26 RP es crucial, puesto que la doctrina enunciada ha basado en su lectura una interpretación equívoca, a nuestro entender, que, conjuntamente con otros textos de la Ley, permitirá esclarecerlo (I).

"La definición de los sistemas generales determinantes de la estructura general del territorio se formulará *sin perjuicio de la clasificación del suelo* y el *proceso de su ejecución* se acomodará a la estrategia establecida para el desarrollo del plan". (art. 26.2 RP) (comparar con art. 4 RP).

(I) Cfr. Pedro José SANZ BOIXAREU: "La ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio" Revista de Derecho Urbanístico Nº 68, mayo-junio 1980. pp. 69-86, especialmente págs. 72-4.

Formular la definición de los sistemas generales "sin perjuicio" de la clasificación viene a decir que se realice *además de, dejando a salvo* (según el Diccionario de la Lengua Española), con independencia de la clasificación que se hubiese adoptado estratégicamente para las distintas clases de suelo del plan, como una determinación propia del planeamiento que identifica unos de los elementos fundamentales de la estructura del territorio capaces, necesariamente, de cruzar, abarcar, traspasar los límites cerrados de la clase de suelo. Mas no quiere decir ello que, por esta omnipresencia de los sistemas generales "por encima" de cualquier clase de suelo, vaya a conceptuárseles como una *clase de suelo* distinta, independiente en sus contenidos y régimen urbanístico y jurídico de las tres únicas clases o tipos de suelo que identifica el artículo 77 LS y desarrolla todo el capítulo primero del título II de la LS.

Los sistemas generales —es lo que viene a decir este artículo— pueden definirse sobre cualesquiera de las tres clases de suelo en que se divide el territorio, conservando, aplicando o manteniendo todo el régimen jurídico urbanístico propio de las mismas en cuanto afecta a los deberes, derechos y contenidos de la propiedad. No en vano el artículo 76, precisamente cabecera de todo el título II de LS, explicita que las facultades del derecho de propiedad se ejercerán en los límites y con los deberes establecidos en la Ley en los planes "con arreglo a la *clasificación urbanística de los predios*". Y clases de suelo sólo existen, rigorosamente hablando, tres posibles como determina el art. 77 LS y siguientes y el 20 RP.

Basta recorrer los artículos 11.1 ("... definir aquellas partes de la estructura general del Plan correspondientes a esta clase de terrenos (urbanos)...", 11.2, 12.1. b, 12.2.2. a LS, y los desarrollados por el RP, en especial los art. 15.1. (que es igual que el 10.1. LS) y el 19.1. RP (igual al 12 LS) donde, *además* de la clasificación del suelo "*para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente*", y como subespecie o subconjunto de determinaciones generales propias del planeamiento, dentro de la clasificación del suelo y no ajeno o añadido independiente de ella, se definirán los elementos fundamentales de la estructura *general* y orgánica del territorio (que ya se ha visto que contienen, entre otros, a los sistemas generales, art. 25 RP). En igual sentido de la *superposición* de los sistemas generales a la clase de suelo repectiva donde se ubiquen, se refieren los arts. del RP 29.1. d y e (suelo urbano), 23.1. b y 30 (urbanizable programado), 34 y 72 (no programado), 93.1. f (Normas Subsidiarias), etc.

Pero es especialmente claro el art. 25 RP que, al describir los sistemas generales, menciona expresamente algunos necesariamente obligados en suelo no urbanizable, como el de comunicaciones interurbanas, ferrocarriles, cementerios (en general), así como obviamente, embalses, centrales energéticas, etc. Así pues, los sistemas generales también participan del régimen jurídico de la clase de suelo en que se hallen pudiendo ser cualquiera de las tres, y no, como algunos creen, solo ubicables en el suelo urbanizable.

Esta innecesaria digresión sobre un tema de sobra conocido en la práctica del planeamiento tiene, no obstante, en este punto enorme importancia por cuanto el contenido urbanístico, económico y jurídico, de la propiedad, en suma, de los sistemas generales va a venir differentemente condicionado según la clase de suelo en que se señale por la estrategia del planeamiento y, en consecuencia, sus *valores añadidos*, sus costes y técnicas apropiadas de obtención podrán ser diferentes según la clase de suelo que los soporte; aunque su naturaleza jurídica sustantiva como tales sistemas, sea esencialmente la misma en todos ellos. Por poner un simil —siempre infructuosa práctica— y además organicista —más inadecuado aún en materia socio-jurídica, como el urbanismo, pero muy querido por la propia Ley del Suelo al mencionar *impropia* y reiteradamente la “estructura *orgánica*”— los sistemas generales son como la estructura ósea, nerviosa o arterial del cuerpo que sostiene, rige y riega todas las diferentes partes del cuerpo; mas siendo sustantiva y esencialmente materias óseas o fibrilares se comportan funcionalmente de modo distinto según las partes donde se hallen y que estructuren, no siendo igual, ni técnica ni orgánicamente, intervenir o seccionar una pierna que la cabeza, por lo que poseen *valores* orgánicos muy distintos según la parte a la que sirvan.

En efecto, los suelos de los sistemas generales, jurídicamente hablando, poseen valores y contenidos añadidos muy diferentes según la clase de suelo en que se encuentren, dependiendo del régimen y contenido urbanísticos de cada clase el que el sistema general goce del *valor urbanístico* o del *valor inicial*, en función del *aprovechamiento urbanístico*, potencial o virtual, o del rústico que cada clase de suelo atribuye a todos los terrenos en ella comprendidos.

Tan importante observación, no por sabida suficientemente analizada, conduce a cruzar los contenidos propios del régimen jurídico de cada clase de suelo con cada figura de planeamiento integral (las que clasifican suelo) para inferir el contenido urbanístico de los sistemas generales en cada clase de suelo y tipo de plan.

En principio se tendrá como contenidos urbanísticos y valores del suelo:

a) *Suelo urbano*: aprovechamiento tipo o medio y valores urbanísticos atribuidos por el Plan o Norma en cada zona concreta del suelo urbano (arts. 105 y 108 LS).

b) *Suelo urbanizable*:

— *En Plan General*: aprovechamiento medio de todo el SUP y valor urbanístico (arts. 105 y 108 LS).

— *En Normas Subsidiarias*: aprovechamiento de cada sector de Plan Parcial del Suelo Apto para Urbanizar (arts. 105 y 108 LS y 57 y 146 RG), y valor urbanístico.

c) *Suelo no urbanizable*: aprovechamiento urbanístico cero y valor inicial (arts. 104 y 107 LS), ambas figuras y en PDSU.

¿Cuál es ahora el *contenido urbanístico accidental* de los sistemas generales en cada clase de suelo y tipo de figura? El mismo que corresponda a otra

calificación de suelo en cualesquier otros terrenos. Sería procedente en este punto hacer una reflexión crítica sobre el contenido *real y virtual* del aprovechamiento urbanístico lucrativo de los sistemas generales y locales o, en común, de los suelos de cesión gratuita, que han venido padeciendo una confusión conceptual en las leyes tributarias y reglamentos y en la propia Ley del Suelo, exigiéndose su pronta reparación. Por ahora interesa resaltar que, *mientras no sean cedidos o expropiados*, todos los terrenos de sistemas calificados por el planeamiento como tales terrenos de interés público y social, poseen como *ius aedificandi* el que la clase de suelo donde se encuadren les atribuya. Antes de ahora, con la Ley del Suelo del 56, poseían 0,2 m³/m². Por lo que, mientras permanezcan en propiedad privada aunque sean destinados a un uso público, conservarán íntegramente todo su derecho edificable lucrativo intacto, como valor añadido con todas sus rentas sobrepuertas a la nuda propiedad y, por tanto, perfectamente susceptibles de contribuir a todas las cargas impositivas (solares, plusvalías, contribución urbana, etc.) como cualquier otro género de uso lucrativo del suelo urbano o urbanizable.

Otra cosa mecánica, operativa o técnicamente distinta —pero no conceptual, ni económica, ni jurídicamente— es que este *ius aedificandi* sea *virtual o potencial* —y, como valor urbanístico, susceptible de obtener rentas, precios y valores añadidos, en tanto que *capital fijo*— y no *realmente cristalizable* sobre la *nuda propiedad* que lo sustenta; pero manteniendo todos sus atributos registrables, derechos mercantiles, económicos, transmisibles o sucesorios, y, lo más importante, *realizable en otra propiedad* por virtud de la repartición, compensación o permuta que a todos los propietarios equitativamente corresponde en el reparto de cargas y beneficios de sus derechos.

Los terrenos destinados a sistemas generales o locales, pues, mientras no sean afectados para el dominio público y sigan siendo dominio privado, conservan los derechos edificables sobre sí que corresponden a todos los demás propietarios de su misma zona o clase de suelo.

Es, precisamente, el acto jurídico-administrativo de la compensación, reparto o repartición el que ubica, sitúa y *realiza* el derecho de aprovechamiento lucrativo edificable de los terrenos —*sean cuales sean sus destinos*— en lugares y zonas aptas para la edificación con arreglo al plan (art. 97.2 LS) y, en ese momento, cuando ha sido desplazado o transferido el aprovechamiento lucrativo de un terreno a otro, cuando todo el suelo liberado de su potencial edificable —sea sistema local o general— debe ser *cedido obligatoriamente y gratuitamente a la comunidad*, en pleno derecho y libre de cargas, para su incorporación al Patrimonio del suelo o su afectación conforme a los usos previstos en el plan (art. 100.1. a LS). Es entonces cuando, por primera vez, carece de aprovechamiento urbanístico *lucrativo virtual* y puede cederse al uso y dominio públicos a que estaba destinado, con la edificación *real* y material de escuela que, ahora “no consume volumen virtual y lucrativo”, aunque lo haga materialmente objetivo.

No se puede hablar en propiedad que esto constituya una "cesión gratuita", ya que el propietario del suelo ha obtenido su *compensación económica* equitativa en otro espacio y *especie real* y mercantil, si bien ha sido pasado a la Administración sin costo monetario para ella. Otros autores le han llamado "*cesión-trueque*" a esta institución.

Pues bien, semejantes efectos se alcanzan también por la expropiación y afectación automática al dominio público de los terrenos, con las muy notables diferencias de que:

- a) Es una adquisición onerosa para la comunidad, en general y en principio, con aportaciones económicas monetarias para el propietario.
- b) Consume, hace desaparecer el aprovechamiento urbanístico lucrativo que poseyera el terreno en cuestión, sin transferirse a parte alguna, eliminando todas sus rentas virtuales, ya que ha sido este valor añadido del *ius aedicandi* el que ha servido de base para la determinación del justo precio, siendo este valor el compensatorio por el volumen detraído. Si la expropiación es en suelo rural, que carece de aprovechamiento, —o, dicho de otro modo, la expropiación de todo terreno sin aprovechamiento urbanístico— sólo se justipreciará por su valor inicial.

4. LA GESTION DE LOS SISTEMAS EN LAS DIVERSAS CLASES DE SUELO Y TIPOS DE PLANES

Con esto se enlaza, toda vez identificada la naturaleza y contenido urbanístico de los sistemas, con sus mecanismos y técnicas de gestión. La ligazón de la clase de suelo en que se incluyan unos terrenos, la figura idónea de los planeamientos para su desarrollo y los medios de gestión de que se dispone en cada caso son los instrumentos básicos que configurarán la estrategia del plan, y sólo desde ella se articulará la mejor solución para cada planeamiento concreto. Veamos en cada clase de suelo:

A) En Suelo Urbano

Por recorrer todos los supuestos y alternativas posibles se advierte que, en primer lugar, en el suelo urbano los sistemas generales o parte de ellos pueden:

- 1) Ser objeto de una unidad de actuación aislada mediante expediente expropiatorio (o compra directa) cuyo justiprecio se tasará tomando como base el aprovechamiento *tipo* de la zona en que se halle (art. 105 y 144 LS) junto con un Plan Especial de Equipamiento, en su caso, para su ordenación y urbanización por cuenta de la Administración (arts. 117.3 y 134.2 LS), sin perjuicio de poder pasar contribuciones especiales (art. 145 LS).
- 2) Ser cedidos gratuitamente a la Administración si se incorporan *voluntariamente* a la reparcelación, continua o discontinua, en una unidad de actuación y reparcelación

cuyo aprovechamiento *medio* es, por definición, el aprovechamiento *tipo* de la zona o zonas de las parcelas interesadas, con arreglo al Plan o Norma. Si la unidad de actuación es continua podrá ordenarse conforme a un Estudio de Detalle conjunto. Es claro que, principalmente la "voluntariedad" de las partes permite obtener un sistema en suelo urbano de modo gratuito para la comunidad (arts. 83.4, 87.1, 97.2, 117.3, 124, 1. LS y 78.3 RG).

- 3) Ser incorporados en la delimitación de un Plan Especial de Reforma Interior, aislado o integrado (art. 83.1 y 2, y 85 RP) en el que :
 - a) se haya equilibrado la ponderación de la carga del sistema general en el conjunto.
 - b) se delimite expresamente en el propio Plan o Norma.
 - c) se indiquen sus determinaciones (arts. 83.2 y 85 RP).
 - d) se le asigne un aprovechamiento medio o tipo a todo el polígono o ámbito del Plan Especial; y
 - e) se pueda garantizar mediante *convenio previo* la intervención voluntaria de todos los incluidos en su delimitación en la comunidad reparcelatoria o compensatoria, para repartirse las cargas y los beneficios. En caso de no obtenerse el convenio, el Ayuntamiento o la Junta, en su caso, deberían *comprar* los terrenos del sistema general para suprir subsidiariamente a los particulares que consideren que los sistemas, por encima de los estrictamente exigidos en el artº 83.3 LS y 46.2 RG no son de cesión gratuita. De este modo se obtendrían por cesión gratuita dichos sistemas, sin necesidad de recurrir a una nueva delimitación del Plan o de sus polígonos y a la expropiación consumidora del aprovechamiento medio (2).

B) En el Suelo Urbanizable

- 1) En el Plan General y Suelo Urbanizable, programado o no, los sistemas generales poseen el valor del aprovechamiento medio lucra-

(2) Tanto en el supuesto 2 (unidad de actuación delimitada por el Plan) como en el 3 (incorporados en un P.E.R.I. también en el Plan), se entiende la "voluntariedad" de los propietarios a integrarse en la operación conjunta de reparto de cargas y beneficios "en voz pasiva", en la medida que no solicitan su exclusión en el período de información pública del art. 38. 1.b RG. Si lo solicitasen —cosa improbable, como apunta F. PERALES MADUEÑO en "El planeamiento urbanístico y el suelo urbano", RDU, nº 83, mayo-junio, pp. 13-40, concretamente, p. 31)— cabrían dos posibilidades: No excluirles, a pesar de todo, de la unidad o polígono, por aplicación estricta del art. 79 RG ("En ningún caso podrá acordarse la exclusión de la unidad reparcelable de las fincas comprendidas en el polígono o unidad de actuación delimitada a efectos de la ejecución del plan..."), y esperar un recurso contencioso, antieconómico, por el fuero del 83-3 LS más que por el beneficio, pues siempre saldrían ganando en la compensación frente a la expropiación. O bien excluirles (con el art. 38.4 RG), con modificación del ámbito de la ejecución y expropiándoles aisladamente, en cuyo caso, como advierte bien PERALES (op. cit., p. 31, aunque concluya estableciendo incompatibilidades de actuación donde no se da la simultaneidad), la edificación total en la zona edificable de la unidad o polígono delimitado no se podría mantener como

tivo de todo el SUP de cada cuatrienio y son en principio, de cesión gratuita, por atribución de sus derechos en sectores con exceso de aprovechamiento sobre el medio del SUP. Es obvio que todos los sistemas generales que se incorporen al Suelo Urbanizable programado aparecerán en el denominador del a.m. del mismo, y los que no se incluyan en el denominador es por que se ha decidido expropiarlos, carecen, pues, de aprovechamiento medio y son, por ende, Suelo No Urbanizable, aunque sus costos figuren en el Programa de Actuación del Plan.

Aquí, no obstante, puede expropiarse también los sistemas generales del SUP, con todo su aprovechamiento medio, (art. 55 RG), cuando no sea posible simultanear su ocupación inmediata con la asignación de sus derechos, en un sector con exceso ya iniciado, conforme establecen los arts. 52 a 54 RG. Pero opera el mecanismo de compensación financiera o "bolsa" que atribuye los excesos de los sectores a la Administración, quien "recupera" más adelante el aprovechamiento expropiado que, de otro modo, le habría correspondido al propietario original, como derecho por su aprovechamiento medio, sin consumarse de modo absoluto o indirecto la ablación del aprovechamiento urbanístico lucrativo que comporta la expropiación.

- 2) En las Normas Subsidiarias el mecanismo de asignación del contenido urbanístico a los terrenos opera por compartimentos estancos, según el aprovechamiento atribuido exclusivamente a cada sector concreto de planeamiento parcial. Esto es sumamente importante. Puesto que no existe un aprovechamiento medio para todo el Suelo Apto para la Urbanización (SAU), si unos terrenos de sistemas generales, por ejemplo, se dejan exteriores o al margen de la delimitación de sectores concretos de planeamiento parcial, ocurre la absurda paradoja de que, aunque se creyese que por incluirlos dentro del perímetro global del SAU serían "nominalmente urbanizables", como éste SAU no posee aprovecha-

preveía el Plan —en beneficio de los menos propietarios restantes que incrementarían inmerecidamente sus beneficios—, sino que habrían de modificarse también los volúmenes del Estudio de Detalle o del PERI para reducirlos en la proporción correspondiente al aprovechamiento de los terrenos ahora excluidos y expropiados. Solución esta última que puede ser contraria al Plan, si éste no la previese y flexibilizara sus determinaciones vinculantes. Todo ello reconduce el ejercicio jurídico-hipotético a considerar que el art. 83.3 LS dice lo que los propietarios del suelo urbano *deberán*, como mínimo, ceder gratuitamente, hacer y costear, pero que, evidentemente, no les limita en lo que podrán ceder en otras circunstancias derivadas del propio Plan y que, en este caso, les favorecen claramente. La propia mecánica legal hace que el Plan se respete en su ejecución prevista con carácter imperativo, dado su rango normativo reglamentario, incluso para imponer la cesión gratuita de sistemas generales incorporados a una unidad de actuación, como no de otro modo pueden interpretarse los arts. 117.4 LS, 78.2 y 79 RG. No se olvide que la cesión gratuita de suelo urbano en unidad de actuación es un *trueque*, no una carga onerosa al propietario. En el fondo, este debate es abstracto y teórico-jurídico, ajeno a la práctica económica y social del urbanismo, que se encarga de simplificarlo por la fuerza de la razón.

miento medio general como tal, estos terrenos marginados de los sectores *carecen* de aprovechamiento urbanístico y su clasificación sería "*realmente la de No Urbanizables*" y, por tanto, expropiables sin valor urbanístico alguno con aprovechamiento cero y valor inicial de tasación. De suponer teóricamente que eran "urbanizables" pasan jurídica, objetiva y económica a ser "no urbanizables" con todo su estatuto apropiado.

Por ello, en las Normas Subsidiarias los sistemas generales o se incluyen en el SAU en sectores precisos y delimitados de planeamiento parcial —participando de todos los derechos del aprovechamiento medio de cada sector— o, por el contrario, solamente pueden ser Suelo No Urbanizable. En el primer caso estaríamos ante unos terrenos incorporados con todos sus derechos y deberes plenamente a los polígonos de reparto de cargas del sector y, consecuentemente, de *cesión obligatoria y gratuita* a la comunidad, quien sufragaría, no obstante, los costes de urbanización e instalación de los mismos. En el segundo caso estaríamos ante terrenos solamente adquiribles por expropiación forzosa a valor rústico inicial. La elección es simplemente una cuestión de la estrategia del planeamiento concreto en cada caso (arts. 4 y 5 RP y 26.1 y RG) (3).

C) En el Suelo No Urbanizable

Tanto para Plan General, Normas Subsidiarias o Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano, los sistemas generales —como se ha visto extensamente— solo pueden ser obtenidos por expropiación, compra o permuta, siempre onerosa, salvo, obviamente, cesión voluntaria a la comunidad.

5. INCLUSION DE LOS SISTEMAS GENERALES EN LOS PLANES PARCIALES

Según los artículos 12.2.2. a LS, 25.2 y 30. a RP, que dicen prácticamente lo mismo, los planes generales habrán de definir, para toda clase de suelo (25.2 RP) y, en especial, en el Suelo Urbanizable programado (12.2.2. a. LS y 30.a. RP), los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio "con la precisión suficiente para permitir un adecuado desarrollo del planeamiento mediante la redacción de Planes Parciales o Especiales" (la Ley dice solamente de Planes parciales, si bien en el 17.2. LS se complementa con los Especiales).

La eventualidad de que en la delimitación de sectores de planeamiento parcial en el SUP se aislen sectores específicos para desarrollar sistemas generales mediante planeamiento especial es una práctica ortodoxa, de acuerdo con el desarrollo conceptual de los Reglamentos, mas *no es imprescindible ni aconsejable*.

(3) A similar conclusión, aunque por vías distintas, llega P. SANZ BOIXAREU, *op. cit.*, p. 78.

La necesidad de agilizar el sistema de ejecución del planeamiento no obstante, sugiere *incluir o integrar*, siempre que sea posible, a los sistemas generales en los sectores de planeamiento parcial contiguos. Efectivamente, se dice así expresamente en el artículo 33.2. RP:... “El planeamiento detallado de los sistemas generales se realizará mediante Planes Especiales, salvo que *sea aconsejable* su inclusión en la ordenación de los sectores a desarrollar por Planes Parciales”(4). Y en el artículo 31.4 RG, además de ser aconsejable para la simple “ordenación” del sector, añade con mayor profundidad y eficacia: “*La ejecución* de los sistemas generales integrantes de la estructura general y orgánica del territorio se llevará a cabo, bien directamente mediante la aprobación de Planes especiales, bien *mediante su inclusión en los sectores correspondientes para su desarrollo en Planes parciales*”. La inclusión de los sistemas generales en sectores de planeamiento parcial es no solo aconsejable para su ordenación y redacción sino también *conveniente* para garantizar su ejecución, gestión y programación simultáneas, incorporándolos, a todos sus efectos, en los Planes parciales. Y sus efectos fundamentales son la obtención gratuita, inmediata, programada y sin operaciones interpuestas (de dudosa eficacia) de los sistemas generales incluidos en cada sector, efectuándose simultáneamente el reparto de cargas y beneficios entre *todos* los propietarios del sector, constituidos al efecto en comunidad reparcelatoria o compensatoria.

Así, explícitamente, aclaran los artículos 50 y 51 RG el mecanismo o técnica compensatoria de la comunidad solidaria de cargas y beneficios: “Los propietarios de suelo destinados a sistemas generales o Administración actuante, según los casos, formarán parte de la comunidad reparcelatoria o compensatoria correspondiente a los polígonos que resulten con exceso de aprovechamiento” “A tales propietarios de terrenos con aprovechamiento cero (en los que no se aplique la expropiación) se les compensará en el oportuno procedimiento de reparcelación o compensación y formarán parte de la comunidad reparcelatoria o de compensación en el polígono o polígonos donde hayan de hacerse efectivos sus derechos, quedando sujetos, además, a la obligación de abonar la parte proporcional de los costes de urbanización que corresponda a las parcelas que les sean adjudicadas” (arts. 50.3, 51.2 y 3 RG).

6. CONSECUENCIAS GENERALES DE ESTE ENFOQUE

Esta eventualidad, aconsejable por múltiples motivos, abierta explícitamente en los Reglamentos no debe considerarse como excepcional, singular o atípica, sino que está llamada en la práctica a ser la más intensamente aplicada; ya que permite garantizar a los propietarios de suelo de sistemas generales su inmediata incorporación al proceso urbaniza-

dor, obtener suelo edificable lucrativo próximo o contigüo a sus propios terrenos originales (arts. 99.1.c y 117.4 LS), a los propietarios de suelo edificable les permite incorporar directamente más miembros próximos que contribuyan a financiar los gastos de la urbanización; y a la Administración que puede obtener así la ocupación inmediata de los terrenos de sistemas generales con la iniciación del expediente entre propietarios involucrados en la misma actuación espacial conjunta sin tener que transferir derechos entre sectores o polígonos disntantes (art.º 52 RG).

La solución más eficaz, rápida y ágil, que esta inclusión de sistemas generales supone, genera una serie de simplificaciones conceptuales y jurídicas que conviene explicitar.

El sistema general o la parte correspondiente de él se incluye en el sector como una zona más de éste, salvo que con aprovechamiento *real* cero. La edificabilidad y la densidad habitacional de la o las zonas restantes incluidas en el mismo sector será tal que, sobre su superficie neta, a que se refiere el art. 47.3 RP, no se exceda de 75 vivs. por Ha.

El aprovechamiento medio del sector será, pues, el que corresponde a la suma de los aprovechamientos de todas las zonas en él incluidas dividida por la superficie total del sector (artº 31. 4 RP). Así se tendrán sectores completos de planeamiento parcial con subsectores o zonas con aprovechamiento *real*, donde se acumulará la edificación lucrativa de todo el sector; y otra zona o subsector será la de la parte del sistema general incluido, cuyo aprovechamiento *real*, a efectos de cálculo, es cero (art. 31.6. RP), pero cuyo aprovechamiento *virtual* será el medio del sector. La parte que a *todos* los propietarios del sector les corresponde del exceso de aprovechamiento sobre el medio de todo el SUP del cuatrienio será, evidentemente, de cesión al Ayuntamiento (art.º 46.3. b RG) para otros propietarios de sistemas generales no incluibles en sectores adjuntos. Cuando el aprovechamiento medio del sector así contabilizado, con sistemas generales incluidos, sea inferior al medio de todo el SUP del cuatrienio se le aplicará a *todos* los miembros de la comunidad reparcelatoria del sector o polígonos las previsiones contempladas de cesión de terrenos edificables en otros sectores con excesos o de disminución de las cargas (art.º 84.2 “in fine” LS), no solamente a los propietarios de sistemas generales.

Con esta técnica, meramente matemática y de cálculo, se disminuirán notablemente los aprovechamientos diferenciales entre sectores con exceso y el medio del SUP, ya que se repartirán en su propio ámbito sectorial los derechos de los propietarios de sistemas generales que, de otro modo, lo habrían obtenido por conductos complejos y a través de la intervención del Ayuntamiento, siempre como intermediario. El aprovechamiento medio de todo el SUP, evidentemente, no varía en absoluto, ni, por tanto, el valor de los aprovechamientos asignados a los sistemas generales aislados en sectores únicos de planeamiento Especial. El aprovechamiento virtual de todos los sistemas generales aislados seguirá siendo igual al medio de todo el SUP, como todos los demás, si bien el

(4) Cfr. S. BOIXAREU, *op. cit.*, p. 76, quien sostiene, igualmente, ser “aconsejable”.

cálculo teórico variará según el aprovechamiento medio del sector en que se ubiquen, siendo, por tanto, valores teóricos de aprovechamiento diferentes los que poseerán partes distintas del mismo sistema general, dependiendo del sector en que se incluyan. Como ahora, el valor urbanístico será el medio del SUP para todos los propietarios, tal y como exige el artº 48 RG.

Con ello se igualan los derechos y deberes de todos los propietarios en cada sector, se simplifican los sectores y se tiende a hacer desaparecer el trato desigual y atemporal que recibían los propietarios de sistemas generales, como si fueran una especie distinta de propietarios.

La consecuencia jurídica más singular de este proceso es hacer equivalentes los sistemas generales a una *zona* o área más de cada sector, solo que con aprovechamiento real cero, calificándose con uso global o pormenorizado de carácter y dominio público, *como cualquier otro sistema local*.

Conviene tener presente, por razones de ponderación y equilibrio urbanístico de las dotaciones, que la delimitación de polígonos dentro de cada sector sea homogénea incluyendo en cada uno partes del sistema general que se ha incorporado al sector, como dicen los art.ºº 117.4 LS y 36.2 RG.

En la comunidad reparcelatoria o compensatoria delimitada por el sector o polígono ya no cabrán distingos de propietarios, ni cabrá la simple hipótesis de que los propietarios de sistemas generales, por ejemplo, soliciten la expropiación singular por ser sistemas —cosa extraña desde el punto de vista económico e ideológico— ya que corresponde a toda la comunidad compensatoria o Junta ejecutar el plan íntegramente; siendo ella, en todo caso, quien expropiará al solicitante por no cumplir las obligaciones solidarias que exige la Junta (arts. 64.2, 124.2, 127.1 y 130.3 LS), conservando los derechos edificables de éste intactos en el seno de la Junta.

Todo lo cual conduce a la cesión gratuita, ágil e inmediata de los sistemas generales en el SUP. Naturalmente, se insiste, si la estrategia concreta del plan persigue tales fines.

Lo expresado con respecto al suelo urbanizable de Plan General hasta aquí es, desde el punto de vista jurídico, operacional, legitimador y conceptual, exactamente aplicable al Suelo Apto para Urbanizar de las Normas Subsidiarias; con la obvia salvedad de que, al no tener aprovechamiento medio del SAU, las operaciones y los derechos de los propietarios se limitan al aprovechamiento medio de cada sector por separado, en los que no solo se pueden perfectamente incluir —como hemos visto— los sistemas generales para obtener su cesión equitativa y gratuita sino que, además es *inevitable, necesario y suficiente* el hacerlo; a no ser que, por razones estratégicas del planeamiento, del programa temporal y de los presupuestos municipales, se prefiera excluirlos del SAU y dejarlos en Suelo No Urbanizable para ser expropiados.

7. CONCLUSIONES:

A la vista de lo expuesto a lo largo de este informe pueden deducirse las siguientes conclusiones:

- a) Los sistemas generales, desde el punto de vista sustantivo, poseen naturaleza idéntica a los sistemas locales a todos sus efectos (jurídicos) siendo usos *globales* y *pormenorizados* constitutivos de *zonas de calificación* del suelo.
- b) Los sistemas generales, antes de ser cedidos, poseen el aprovechamiento urbanístico *lucrativo* y *virtual* que les confiere la clase de suelo y la zonificación en que se ubiquen, dependiendo de la estrategia del plan en cada caso concreto el que se delimiten dentro o fuera del Suelo Urbanizable.
- c) En el caso de las Normas Subsidiarias los sistemas generales, si se delimitan dentro del Suelo Apto para Urbanizar, no solo es legalmente posible sino que tienen, *necesariamente*, que incluirse en uno o varios de los sectores señalados de planeamiento parcial. En otro caso serán Suelo No Urbanizable y carerán de valor urbanístico debiendo ser expropiados en el seno de Planes Especiales de equipamiento.
- d) Al incluirse necesariamente los sistemas generales que se decidan en los sectores de planeamiento parcial del SAU de Normas Subsidiarias participarán de todos los *derechos y deberes* comunes a las demás zonas lucrativas del sector correspondiente, poseyendo, como todos los demás propietarios, unos derechos equivalentes al 90 % del *aprovechamiento medio del sector* en que se incluyan; si bien pueden ser distintos los aprovechamientos entre sectores, al no existir el aprovechamiento medio de todo el Suelo Apto para Urbanizar.
- e) Los propietarios de *todo* el sector conforman una *comunidad reparcelatoria o compensatoria*, según el sistema de actuación señalado en cada plan, que es solidaria ante la Administración, teniendo facultades para expropiar al propietario que no cumpla con sus obligaciones urbanísticas o que solicite la expropiación. No cabe pues que la Administración actúe por expropiación individualizada o tasación conjunta de solamente los sistemas generales incluidos en sectores de planeamiento parcial, una vez hayan sido delimitados en el seno de otro sistema de actuación distinto de la expropiación para todo el sector.
- f) Como resultado de la ejecución sistemática del planeamiento parcial por polígonos o sectores completos, todos los terrenos de cesión obligatoria, sistemas locales y generales incluidos en cada sector de planeamiento parcial, deberán cederse gratuitamente a la Administración, libres de cargas por su propia naturaleza jurídica y efectos del reparto de cargas y beneficios previsto en la Ley.
- g) Los costes de urbanización e instalaciones, no de suelo, que demanden los sistemas generales serán sufragados por la Administración, así como los costos de los sistemas locales serán de cuenta de los particulares del sector o polígono.