

### 3. URBANISMO

## **Las cesiones obligatorias. Especial referencia a su inscripción unilateral a favor de la Administración**

*The compulsory land transfers. Special reference  
to the possibility of their unilateral registration  
by the Administration*

por

VICENTE LASO BAEZA

*Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico*

**RESUMEN:** La posibilidad contemplada en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en orden a la inscripción de los terrenos de cesión obligatoria por certificación administrativa sin que haya de mediar el consentimiento del titular registral, la cual ha quedado reflejada tanto en la doctrina de los Tribunales de Justicia de Cataluña y el País Vasco como de la Dirección General de los Registros y del Notariado, plantea una diversidad de cuestiones que van desde su efectiva cobertura legal hasta la identificación precisa de sus presupuestos, cuya concurrencia, por lo demás, no siempre resulta sencillo precisar por razón de la posible aplicación alternativa de la expropiación forzosa por ministerio de la Ley respecto de suelos dotacionales emplazados en áreas consolidadas por la edificación cuando no fuera posible acudir a la reparcelación.

**ABSTRACT:** Analysis of the possibility to obtain the registration of land transfers by means of an administrative certification without requiring the consent of the registered owner, provided by the Royal Decree 1093/1997, of 4 July, and reflected in the case law of the Superior Courts of Catalonia and the Basque Country and of the General Direction of the Registries and Notaries. This possibility raises several issues, ranging from its effective legal endorsement to its requirements, which are not always easy to determine because of the alternative possibility of implementing the expropriation of dotacional lands situated in building-consolidated areas when plot-redivision is not possible

**PALABRAS CLAVE:** Cesión. Dotación. Inscripción unilateral. Reparcelación.

**KEY WORDS:** Land transfer. Dotacional land. Unilateral registration. Plot-redvision

**SUMARIO:** I. CONSIDERACIÓN INICIAL.—II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 4 DE OCTUBRE DE 2017 (*RJ* 2017, 4294): 1. EL ORIGEN DEL RECURSO DE CASACIÓN. 2. ANTECEDENTES MÁS RELEVANTES. 3. EL ALCANCE DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 4 DE OCTUBRE DE 2017.—III. LA CAUSA DE LAS CESIONES OBLIGATORIAS Y SU NATURALEZA JURÍDICA.—IV. LAS TÉCNICAS DE OCUPACIÓN UNILATERAL E INSCRIPCIÓN A FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN.—V. EL CASO PARTICULAR DE LA INSCRIPCIÓN DE CESIONES OBLIGATORIAS EN ÁREAS CON EDIFICACIÓN CONSOLIDADA PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 30.2 Y 31 DEL REAL DECRETO 1093/1997, DE 4 DE JULIO: 1. CONSIDERACIÓN INICIAL. 2. LA POSICIÓN DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE CATALUÑA Y EL PAÍS VASCO. 3. LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO.—VI. PRESUPUESTOS GENERALES DE APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 30.2 Y 31 DEL REAL DECRETO 1093/1997, DE 4 DE JULIO: 1. LOS CONCEPTOS *REGULARIZACIÓN* O *LEGALIZACIÓN* COMO CAUSA DE LA INSCRIPCIÓN UNILATERAL. 2. LA NECESARIA CONSOLIDACIÓN DE LA EDIFICACIÓN DE LOS SUELOS DE REFERENCIA. 3. LA EFECTIVA CONSUMACIÓN DE LOS DERECHOS URBANÍSTICOS POR EL TITULAR DEL SUELO DE CESIÓN OBLIGATORIA.—VII. INSCRIPCIÓN UNILATERAL O EXPROPIACIÓN FORZOSA POR MINISTERIO DE LA LEY ANTE LA IMPROCEDENCIA DE LA EQUIDISTRIBUCIÓN.

## I. CONSIDERACIÓN INICIAL

Una reciente sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2017 (*RJ* 2017, 4294) permite plantear el régimen jurídico de adquisición por la Administración de los suelos afectos a redes públicas y, más concretamente, los presupuestos que han de darse para que por su parte se pueda acceder a su inscripción unilateral a su favor en el Registro de la Propiedad en los términos en los que aparece previsto en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística.

La sentencia presenta en este sentido interés en la medida en que analiza el juego de la teoría del título y el modo en relación con las cesiones obligatorias en aquellos casos en los que la concesión de licencias de edificación va ligada a la formalización de la cesión de suelos dotacionales, lo que suscita el análisis de la respuesta dada desde el referido Real Decreto cuando, como se afirma en su Preámbulo, se carece de la titulación ordinaria o cuando habiéndose producido «*con anterioridad la apropiación de todas las facultades urbanísticas a favor de los particulares deban entenderse transmitidas las superficies de cesión obligatoria previstas en el planeamiento*», supuesto para el cual se establece un mecanismo que permite a la Administración la inscripción de las superficies de cesión obligatoria, si bien con la adopción de una serie de garantías y cautelas que evitan el que se acuda a este procedimiento cuando con él pudiere producirse a un particular un especial perjuicio, si la cesión obligatoria y el coste que ello supone debieran ser objeto de equidistribución».

## II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 4 DE OCTUBRE DE 2017

### 1. EL ORIGEN DEL RECURSO DE CASACIÓN

El origen del recurso de casación se corresponde con una acción de dominio ejercitada por un Ayuntamiento para que se declarara de su propiedad dos fincas y se ordenara la inscripción a su favor en el Registro de la Propiedad, fincas

que estaban comprendidas en la cesión de terrenos con destino a zona verde, vial, aparcamientos y ensanchamiento de una avenida a que se comprometió el constructor que obtuvo una licencia para edificar en 1988, ejercitándose la acción frente a quien se adjudicó las fincas en 1996 en un proceso de ejecución judicial y las inscribió en el Registro de la Propiedad.

Con carácter previo hubo un primer proceso en vía civil por el que el mismo Ayuntamiento obtuvo en 1996 sentencia de condena al constructor a otorgar escritura pública de cesión de los terrenos, la cual no llegó a ejecutarse, y un segundo proceso en vía contencioso-administrativa concluido mediante sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2011 (RJ 2011, 1664) por la que se declaró la nulidad de un acuerdo del Jurado de Expropiación por entender que no procedía la fijación de justiprecio por cuanto la adjudicataria de las fincas se subrogó en los deberes urbanísticos y no estaba protegida por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

## 2. ANTECEDENTES MÁS RELEVANTES

Son los siguientes:

a) Mediante escrito de 12 de abril de 1988 el titular entonces de las parcelas solicita licencia de obras de edificación al tiempo que manifiesta su intención de ceder los suelos afectos a zonas verdes, viales y aparcamientos, determinados locales y un chalet existente en la zona verde del Plan General.

b) Con base en la citada solicitud, el Ayuntamiento concede, el 10 de junio de 1988, la correspondiente licencia con las siguientes condiciones: la cesión para uso público y como suelo inedificable de una franja de zona verde 30 metros de ancho situada en el frente marítimo de la parcela y conectada con la zona verde del Plan General, así como de una edificación unifamiliar aislada, su ejecución y mantenimiento por los promotores, la presentación simultánea de los Proyectos de Ejecución de la obra de edificación y de las obras necesarias para cumplimentar las cesiones, la entrega de un aval en garantía de la ejecución de las obras, y, por fin, la formalización paralela de la entrega de las cesiones señaladas, formalización a la que se compromete el promotor el 6 de junio de 1988 con anterioridad a la terminación y puesta en servicio de las edificaciones.

c) El 23 de septiembre de 1994 el Ayuntamiento de Felanitx interpone demanda contra los promotores solicitando que se dictara sentencia condenándolos a otorgar las escrituras públicas de cesión de los viales, zonas verdes, aparcamientos y de los locales, la cual dio lugar a la sentencia estimatoria del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Manacor de 14 de marzo de 1996 confirmada por la dictada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de las Islas Baleares de 28 de abril de 1998.

d) A su vez, en los autos de juicio ejecutivo seguidos ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Manacor, se sacaron a subasta las fincas en cuestión y se aprobó el remate a favor de la entidad actora, la cual a su vez cedió el remate a una nueva compañía mercantil, dictándose auto de adjudicación a su favor el 28 de marzo de 1996 objeto de sucesiva inscripción en el Registro de la Propiedad el 10 de mayo de 1996.

e) Sucesivamente, el 2 de julio de 1996, la nueva titular de los terrenos instó la expropiación de dichos terrenos y se fijó su justiprecio el 31 de mayo de 2000 por acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, el cual fue

objeto de recurso contencioso-administrativo tanto por la propiedad como por el Ayuntamiento, estimándose únicamente el del segundo mediante sentencia de 27 de septiembre de 2006 del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, anulando la resolución por considerar que la mercantil carecía de la condición de propietaria de los terrenos, sentencia luego confirmada en casación por la del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2011 (*RJ* 2011, 1664).

### 3. EL ALCANCE DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 4 DE OCTUBRE DE 2017

Prescindiendo de las consideraciones de la sentencia sobre la buena fe del adjudicatario en subasta frente al verdadero propietario carente de la condición de titular registral, de ella interesa destacar su alcance en relación con la falta de entrega de las fincas, a cuyo fin de su contenido se destaca lo siguiente:

«1. *Cierto que, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable en el caso, al tratarse de la obligación de ceder unos terrenos nacida de un compromiso con el Ayuntamiento, la adquisición por el mismo no se produjo de modo automático (...).*

*Descartada la adquisición automática de la propiedad del Ayuntamiento sobre los terrenos cedidos, la adquisición de la propiedad, queda sometida a la regla del artículo 609 del Código Civil que responde a la teoría del título y el modo.*

2. *No se discute en este momento la existencia de título. Título es la cesión de bienes contemplada en la licencia como condición y aceptada expresamente por el promotor, por lo que se produjo un acuerdo de voluntades entre el mismo y el Ayuntamiento.*

*Se discute en cambio si hubo tradición.*

*(...)*

*En el caso, a la vista de los hechos probados, no puede compartirse la valoración de la Audiencia de que no ha quedado acreditada la adquisición de la propiedad por el Ayuntamiento demandante y, por el contrario, esta Sala entiende que el Ayuntamiento adquirió la propiedad de las fincas litigiosas mediante tradición y que el hecho de que no se formalizara en ningún acta la toma de posesión no excluye que se produjera la tradición. Nuestro sistema se basa en la separación entre el título de efectos obligacionales y la tradición, pero no requiere que esta última tenga lugar mediante la entrega material ni tampoco mediante un acto formal. En este caso, la tradición deriva, no del acuerdo de cesión, sino de los actos posteriores realizados en cumplimiento de tal acuerdo.*

*La licencia preveía que se formalizaría la entrega de las fincas como cesión y esta formalización no tuvo lugar pero, como afirma correctamente la sentencia de primera instancia, la toma de posesión de los espacios se acredita «mediante la construcción de los inmuebles en los términos acordados (se observa en la sentencia del Juzgado núm. 3, entre otros escritos obrantes en autos, que la obra nueva se inscribió en el Registro de la Propiedad), unido al hecho de que, según la STS la demandada presentara poco después de dictarse a su favor el auto de adjudicación de los inmuebles un escrito al Ayuntamiento para la determinación del justiprecio “revelador del conocimiento de la ocupación de los mismos por la Administración municipal”».*

*La licencia explicitaba la condición de la cesión de los terrenos litigiosos para su destino y, al segregar las fincas, en la finca matriz se inscribió la obra nueva y en la descripción registral de las dos fincas segregadas objeto de este pleito se hizo constar su destino a zonas verdes, viales, aparcamiento y ensanche de avenida.*

*Todo ello es revelador del cumplimiento por parte de la promotora de los compromisos materiales asumidos en el momento de la concesión de la licencia y pone de relieve que las fincas litigiosas quedaban sujetas a la voluntad del Ayuntamiento quien, en el sentido del artículo 438 del Código Civil, adquirió su posesión al mismo tiempo que la promotora la perdía (art. 460.2.º del Código Civil)».*

### III. LA CAUSA DE LAS CESIONES OBLIGATORIAS Y SU NATURALEZA JURÍDICA

Es un hecho notorio que principalmente a partir de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que instauró con carácter general el régimen urbanístico del Suelo en España, como regla general es obligatoria y gratuita la cesión de terrenos para viales y espacios libres, cesión que aún cuando estaba limitada en aquella Ley fue exigible ya por entero a partir de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975.

El fundamento material sobre el que descansa la cesión es tanto el relativo a la absorción de las plusvalías generadas por el planeamiento urbanístico, como, de manera más objetiva, la contribución del titular del suelo a satisfacer las necesidades generadas por el propio hecho urbanizador.

Fue así conforme a tal fundamento como se planteó por la doctrina<sup>1</sup> el problema de su naturaleza jurídica; esto es, si al ser una cesión procedente de los instrumentos de planeamiento se producía aquella por el mero hecho de la aprobación del Plan o si, de acuerdo con la concepción tradicional de los modos de adquirir el dominio basada en la teoría del título y el modo, el Plan, que era únicamente la causa de la adquisición, debía verse acompañado de la entrega de la posesión a través de los proyectos de parcelación, reparcelación o compensación.

Este último fue el criterio mantenido con las particularidades derivadas de los siguientes supuestos: el caso en el que un solo propietario fuera el titular del suelo, puesto que la distribución de beneficios y cargas operaba por ministerio de la Ley dada la identidad unitaria del patrimonio; cuando, a pesar de ser varios los propietarios, fuera innecesaria la reparcelación por renuncia de aquellos y aceptación por la Administración de la localización del aprovechamiento que le correspondiera; por último, cuando habiéndose materializado el aprovechamiento urbanístico en cambio no se hubiera cumplido el pasivo de la relación jurídico-urbanística mediante la entrega de los bienes integrantes del equipamiento.

Poco tiempo después el Tribunal Supremo se hizo eco del anterior enfoque en su sentencia de 18 de mayo de 1987 (Ar. 5532) al decir que «*la doctrina se ha planteado la cuestión de determinar en qué momento se produce la cesión*», a cuyo fin, frente al dilema de elegir entre «*el momento mismo de la aprobación del Plan (o), por el contrario, solo después, ya en fase de ejecución —aprobación definitiva del proyecto de compensación—*», opta por la primera al decir que «*sin desconocer la base normativa de la última tesis, ha de recordarse la espiritualización, por decir mejor la desmaterialización del derecho de propiedad, pues el suelo que pertenece a una persona es solo un dato para determinar el contenido de su derecho*».

Por ello, concluye diciendo que «*parece más adecuado atender al momento de la aprobación del Plan (...) aunque la localización del aprovechamiento solo se producirá en la fase de ejecución, lo que tiene escasa importancia dada la desmaterialización del derecho de propiedad*».

Prescindiendo de las dificultades que desde el punto de vista civil comporta y al menos en el caso de los planes de iniciativa particular, esta tesis tuvo además un inequívoco apoyo en dos normas para sostener la cesión por ministerio de la Ley desde su publicación. De un lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Especial para el Municipio de Madrid, aprobada por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, derogada por la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, artículo según el cual «*la aprobación definitiva de los planes parciales de iniciativa privada llevará consigo la cesión de pleno derecho al municipio de todos los terrenos destinados a vías, parques y dependencias públicas*». De otro, en el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, de Régimen especial para el Municipio de Barcelona, en cuyo artículo 53 se introdujo una previsión en todo idéntica a la del citado artículo 69, Real Decreto igualmente derogado por la Ley 1/2006, de 13 de marzo, de régimen especial del Ayuntamiento de Barcelona.

Por tanto, aún cuando según entendemos la aprobación del Plan produzca la cesión de pleno derecho del dominio y esta requiera de la tradición mediante los proyectos de equidistribución, debe entenderse, como una de las excepciones, el caso del propietario único, tal y como veremos a continuación<sup>2</sup>.

#### IV. LAS TÉCNICAS DE OCUPACIÓN UNILATERAL E INSCRIPCIÓN A FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Como acabamos de exponer anteriormente desde el supuesto más estricto de exigirse no solo el Plan sino también la tradición por los procesos de equidistribución según hoy queda reflejado en el artículo 23.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, las situaciones que sucesivamente en el tiempo se producen en la práctica administrativa y registral son diversas.

Así, el caso del propietario único que, al no tener que redistribuir los beneficios y cargas, asume en su única titularidad el conjunto de los deberes, o el ya apuntado del titular del suelo cuando hubiera materializado los aprovechamientos urbanísticos sin hacer frente a las cargas correlativas.

Los supuestos de innecesidad de la reparcelación conforme a dos posibles versiones.

Por una parte la inicialmente prevista en los artículos 70 de la Ley Especial para el Municipio de Madrid y 54 del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, de Régimen especial para el Municipio de Barcelona cuando se refiere al aviso previo de ocupación de los terrenos por el Ayuntamiento, seguido o no de la petición de reparcelación por los interesados en el plazo de veinte días de tal manera que producida incluso la petición, si no fuera procedente, se llevaba a cabo la ocupación material siendo el título inscribible en el Registro de la Propiedad la certificación del acto de ocupación que consignaba en detalle el artículo 70, regulación que está en la base del apartado 2 del artículo 30 y del artículo 31 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio<sup>3</sup>.

De igual manera el artículo 73 del Reglamento de Gestión Urbanística se refiere a la declaración de innecesidad de la reparcelación, lo que fue sancionado por la Dirección General de los Registros en la resolución de 12 de enero de 1988 a que más adelante se alude, la cual permite la inscripción también por acto unilateral de la Administración.

Por fin, la ocupación directa fue también referida por la Dirección General de los Registros en la resolución de 3 de octubre de 1996 y aunque en el caso

concreto lo niega llega a admitir la posibilidad de que se produjera, siendo en consecuencia posible la ocupación de los terrenos con la expedición de la certificación del acto de ocupación material y la consiguiente inscripción en el Registro de la Propiedad, sujetándose a tal fin a lo dispuesto en el artículo 42 del Real Decreto 1092/1997, de 4 de julio.

## V. EL CASO PARTICULAR DE LA INSCRIPCIÓN DE CESIONES OBLIGATORIAS EN ÁREAS CON EDIFICACIÓN CONSOLIDADA PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 30.2 Y 31 DEL REAL DECRETO 1093/1997, DE 4 DE JULIO

### 1. CONSIDERACIÓN INICIAL

El supuesto considerado, calificado como «*cesión unilateral*» por entender que «*la transmisión de los terrenos se produce por la sola concurrencia de la voluntad administrativa*»<sup>4</sup>, parte de la idea de que el propietario original de los terrenos afectos a red pública habría patrimonializado íntegramente el activo resultante del planeamiento, lo que justificaría, para su inscripción a favor de la Administración, tanto la innecesidad del consentimiento del cedente como del pago de justiprecio alguno al mismo.

Es así, conforme a este planteamiento, como queda en efecto reflejado en la doctrina tanto de los Tribunales como de la Dirección General de los Registros y del Notariado de la que seguidamente se da cuenta.

### 2. LA POSICIÓN DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE CATALUÑA Y EL PAÍS VASCO

#### a) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 4 de diciembre de 2003 (*RJCA* 2004, 226)

La sentencia se refiere a la ocupación por un Ayuntamiento e inscripción a su favor, «*por su propia autoridad*», de un suelo cuyo destino dotacional y cesión sucesiva quedaban anticipados en un convenio de planeamiento al que siguió la tramitación de un instrumento de planeamiento cuyo contenido se apartó de los compromisos pactados en aquel, lo cual se fundó en los artículos 30.2 y 31 del RD 1093/97, de 4 de julio.

La sentencia, en razón del apartamiento del plan respecto de los términos del convenio y a la vista del carácter voluntario de la cesión, estima el recurso declarando la resolución del convenio y la nulidad y cancelación de la ocupación e inscripción en el Registro de la Propiedad de los suelos de cesión, señalando al respecto lo siguiente:

*«La cuestión que se debate respecto de este extremo es sumamente sencilla; los artículos invocados por la Administración para materializar la ocupación de terrenos y su inscripción a su favor en el Registro de la Propiedad hace referencia a aquellos que son de cesión obligatoria, respetando el “numeris clausus” de los artículos 120, 121, 122 y 123 del TR/1990, sobre normas urbanísticas vigentes en Cataluña, pero no son aplicables a las cesiones voluntarias; por ello, tanto la ocupación de los citados suelos y de la finca segregada e inscrita a favor del Ayuntamiento de Igualada en el Registro de la Propiedad núm. 1 de dicho partido judicial es ilegítima y carente de cobertura jurídica, debiendo restituírse dicho suelo a los actores conforme a la situación anterior y anular y cancelar la inscripción causada».*

- b) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 29 de noviembre de 2004 (*JUR* 2005, 2004)

En este caso, se trata también de la ocupación e inscripción con base en los artículos 30.2 y 31 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de unos terrenos cuyo destino público estaba así previsto desde el planeamiento aplicable del que se dice que resultó «*el carácter público del dominio respecto del suelo objeto de inscripción, como el título para la actuación recurrida (el propio Plan)*», lo que así se considera en los siguientes términos:

*«Por cuanto que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30.2 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio, ha de entenderse que, con independencia del momento en el que se justifique se haya debido producir la cesión obligatoria de suelo en favor de la Administración municipal, lo cierto es que, realmente, el terreno es de cesión obligatoria con la edificación permitida por el planeamiento totalmente consolidada. Por tanto, el Plan habilita al Ayuntamiento a efectuar la actuación que se impugna.*

*Por otro lado, ha de señalarse que la expropiación realizada en 1967 no excluye la posibilidad de legalizar registralmente una situación que deriva de una cesión de terrenos obligatoria y mucho menos una mera licencia de vallado».*

- c) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 23 de noviembre de 2011 (*JUR* 2012, 17355).

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 23 de noviembre de 2011 se ocupa de si los artículos 30.2 y 31 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, daban cobertura suficiente a la tramitación de un expediente para la formalización de la cesión obligatoria a favor del Ayuntamiento de Irún del derecho de levante inscrito sobre una determinada finca registral.

A tal fin, de las calificaciones previstas por el planeamiento resultaron las dos siguientes parcelas finalmente edificadas sin existir remanente alguno de edificabilidad no materializada: la primera destinada a viviendas, locales comerciales en planta baja y sótano, y la segunda en superficie a nivel de calle destinada a aparcamiento público y jardines y bajo el nivel de calle a aparcamiento de vehículos particulares.

En cuanto se refiere a la segunda parcela, se recogió en su descripción registral la parte edificada en el subsuelo, la reserva por sus propietarios del derecho de levante sobre el edificio de aparcamiento sobre el techo del edificio a nivel de calle existente y de la cesión del techo del edificio de aparcamiento para vias, aceras, etc., al Ayuntamiento sin autorización de los titulares de las plazas de garaje, cesión que no se llegó a formalizar ante el Registro de la Propiedad no obstante lo cual se hizo efectivo el destino público del espacio sobre rasante.

Pues bien, la sentencia afirma que, de conformidad con el planeamiento, se debió formalizar la cesión de espacios públicos por estar agotado el aprovechamiento en relación con las edificabilidades previstas, de tal modo que procedía su inscripción al haberse configurado válidamente la certificación del referido artículo 31 como título válido para ello.

A partir de este punto, la sentencia dice lo siguiente:

*«Las previsiones en las que se soporta la sentencia apelada para revochar el acto administrativo y estimar el recurso contencioso administrativo,*

*el artículo 123 del Reglamento y Gestión Urbanística, y el artículo 162 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, no excluye en la conclusión anticipada, y ello, por un lado, porque el artículo 123 del Reglamento de Gestión se refiere a los efectos jurídicos reales de los proyectos de reparcelación, que enlaza con lo que se recoge en el artículo 168.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que en el fondo lo que hace es reproducir el precepto reglamentario, dado que, como hemos señalado en otras ocasiones, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 vino no solo a Refundir previas normas con rango de Ley, sino a integrar además de conclusiones de la jurisprudencia, determinadas precisiones que tenían previo rango reglamentario.*

*Esas previsiones no pueden considerarse que entren en aplicación cuando hemos de partir de que los aprovechamientos derivados del Plan Parcial se materializaron en las dos parcelas que hemos referido, una con destino a viviendas, locales comerciales en planta baja y sótano, y la segunda respecto al aprovechamiento bajo rasante en relación con el edificio destinado a garaje y aparcamiento de vehículos particulares, previéndose expresamente, en relación con este, que la superficie a nivel de calle tendría como destino aparcamiento público y jardines, ello en relación con la conclusión y punto de partida que hemos referido de que no quedó volumen edificable pendiente de ejecutar, no pudiéndose constituir un derecho indemnizable en los términos de la sentencia apelada y que han defendido los demandantes, ahora apelados, dado que las previsiones del artículo 123.1 del Reglamento de Gestión Urbanística y 168.2 del Texto Refundido Ley del Suelo de 1992, se estaban refiriendo a preexistencia de derechos reales o cargas incompatibles con el planeamiento, y aquí, obvio es en relación con lo que hemos referido, nada preexistente al respecto existía con carácter previo, dado que las parcelas se configuran con el planeamiento que se ejecuta, que vino a configurar un espacio público sobre el edificio destinado a garaje y aparcamiento de vehículos bajo rasante».*

### 3. LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO

La Dirección General de los Registros y del Notariado se ocupó de la inscripción unilateral a favor de la Administración de los suelos afectos a redes públicas en tres resoluciones, todas ellas previas al Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

Tales resoluciones son las siguientes:

#### a) Resolución de 12 de enero de 1988

Conforme expresa la resolución de 12 de enero de 1988, la cuestión que decide es la de si es título suficiente para la inscripción a favor de un Ayuntamiento la certificación municipal acreditativa de que, en aplicación de los artículos 131.2 de la Ley del Suelo de 1976 y 188.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, se ha producido la transmisión al municipio en pleno dominio y libre de cargas de determinado terreno de cesión obligatoria y gratuita, y acreditativa, también, de que ante la negativa del propietario a formalizar jurídicamente la cesión de los terrenos correspondientes, el Ayuntamiento hace uso de la facultad de ejecución forzosa que le concedía el artículo 102 de la entonces vigente Ley de Procedi-

miento Administrativo de 17 de julio de 1958 y otorga de oficio acta de ocupación como vehículo para obtener la inscripción.

Pues bien, conforme a la resolución, la ejecutividad del acuerdo por el que se declara la innecesidad de la reparcelación «produce de modo automático el traspaso dominical sin necesidad de concurrencia de la voluntad del sujeto afectado», lo que tiene como consecuencia que la cuestión debatida «se desenvuelve en el plano formal de la documentación de una situación jurídico-real ya operada para su constatación registral y no en el sustantivo de la fijación del título material adecuado para que esa transmisión se produzca».

A partir de lo anterior y tomando en consideración la facultad certificante del Secretario de la Corporación Local, se considera que «la simple certificación del Secretario con el visto bueno del Presidente de la Corporación, expresiva del acuerdo de innecesidad de reparcelación y de la realidad, validez y eficacia de todos los presupuestos requeridos por la legislación urbanística para que aquel produzca el traslado dominical que se pretende inscribir, la vigencia del Plan que se ejecuta, la delimitación del polígono, adopción del oportuno sistema de actuación, etc., sería vehículo suficiente para el despacho del asiento solicitado», a lo que se añade que «la no necesidad de prestación específica de su consentimiento por el sujeto afectado determina la inutilidad del recurso a la facultad de ejecución forzosa prevista en el artículo 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y más aun la exigencia de expropiación de lo que ya es titularidad del sujeto que habría de ser expropiante (...)».

b) Resolución de 27 de abril de 1993

En el caso de esta resolución el debate en ella planteado consistió en determinar si podía inscribirse a favor de un Ayuntamiento una finca de cesión obligatoria y gratuita que constaba inscrita a nombre de una entidad privada y que ello se hiciera a través de una certificación expedida por el Secretario municipal.

En este caso, invocando la anterior resolución de 12 de enero de 1988, se rechaza el acceso a la inscripción por falta de acreditación de que «el procedimiento seguido para la cesión de viales era el apropiado por tratarse de un derecho adquirido por el Ayuntamiento conforme a la legislación entonces aplicable y si, en su caso, el particular que se sintiera perjudicado había pedido oportunamente la reparcelación de los terrenos».

c) Resolución de 3 de octubre de 1996

Como en las anteriores resoluciones, en la de 3 de octubre de 1996 se plantea la posibilidad de inscribir el acto administrativo de ocupación unilateral de determinados terrenos sujetos a cesión obligatoria por falta de su cesión voluntaria.

En ella, después de efectuar la sorprendente afirmación de que un instrumento de planeamiento parcial pudiera, como excepción a su cometido propio, adentrarse en el terreno de los instrumentos de ejecución y no solo cuantificar sino también concretar «la ubicación de todos y cada uno de los terrenos sujetos a cesión», lo que realmente constituye, más bien, la regla de su cometido en el orden de la calificación de los terrenos, considera la posibilidad de la «uniformización instrumental» de los planes de iniciativa particular y de los instrumentos de equidistribución.

Considera así la resolución que, «en tal caso, el proyecto de compensación (...) carecería de sentido desde el momento en que tal objetivo estaría ya avanzado por el propio plan aprobado. De ser así, el mismo acuerdo de aprobación del plan parcial determinaría no solo los efectos que la Ley ha previsto para el mismo, sino también los que son propios de la aprobación del proyecto de compensación con la consiguiente transmisión por ministerio de la Ley de los terrenos sujetos a cesión a favor de la Administración».

Conforme a lo anterior, como sigue diciendo la resolución, «existiría así el título material de transmisión y tan solo surgiría un inconveniente en orden a la formalización de esa transmisión, la necesidad de habilitar un título inscribible», a cuyo fin se acude nuevamente a la doctrina de la resolución de 12 de enero de 1988 de manera que «la inactividad del titular registral sea suplida por la propia Administración en orden a procurarse el título inscribible por vía de ejecución subsidiaria».

## VI. PRESUPUESTOS GENERALES DE APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 30.2 Y 31 DEL REAL DECRETO 1093/1997, DE 4 DE JULIO

### 1. LOS CONCEPTOS *REGULARIZACIÓN* O *LEGALIZACIÓN* COMO CAUSA DE LA INSCRIPCIÓN UNILATERAL

Con base en lo dispuesto en los ya señalados artículos 70 de la Ley Especial para el Municipio de Madrid de 11 de julio de 1963 y 54 del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, de Régimen especial para el Municipio de Barcelona, fue, según se ha indicado, como se reguló en el apartado 2 del artículo 30 y el artículo 31 siguiente del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, el contenido de la certificación administrativa como título inscribible sin necesidad de consentimiento del titular registral respecto de las superficies de cesión obligatoria delimitadas por instrumentos de planeamiento dirigidos a la regularización o legalización de aquellos terrenos en los que la edificación permitida por el planeamiento estuviera completamente consolidada.

Decía así el referido artículo 70 que «los planes parciales de ordenación serán ejecutivos en virtud de su aprobación definitiva y llevará aneja la inmediata ocupación de los terrenos de cesión obligatoria (...), para lo cual por la Administración municipal previamente habrá de notificarse a los interesados el acuerdo de ocupación y si estos no solicitaban la reparcelación o solicitada no procedía, cabía acceder a la ocupación, constituyendo «la certificación del acta que se extienda (...) título de la transmisión de dominio de las fincas o partes de las mismas y será inscribible en el Registro de la Propiedad».

En el modelo del Real Decreto 1093/1994, de 4 de julio, ciertamente con una cobertura legal al menos precaria, la causa de la inscripción unilateral de las cesiones descansa en dos premisas que necesariamente han de ser interpretadas según un significado divergente. Se trata, en efecto, de que, con la obligada presencia de la cobertura que confiere el planeamiento, en este se contemple, ya sea expresa o implícitamente, la tarea de «regularizar» o «legalizar» terrenos en los que la edificación permitida estuviera totalmente consolidada.

Así, de un lado, el término *legalización* unido a la circunstancia de estar consolidada la edificación apela claramente a supuestos de posibles urbanizaciones ilegales sin razonable vuelta atrás sobre las que se busca extender el manto sanador del planeamiento con el propósito de que cuenten con la cobertura jurídica necesaria para salir de un estado de clandestinidad, lo que desde luego no siempre resulta sencillo, especialmente en aquellos casos en los que desde la

Ley se imponen unos estándares de reservas de suelo para redes públicas que colisionan con la propia estructura de los suelos ya edificados o, también, por razón de la reserva de suelo que ha de ser soporte del aprovechamiento que por ministerio de la Ley corresponde a la Administración.

De otro, el término *regularización*, que no parece que debiera entenderse como mero sinónimo del término *legalización*, cabría considerarlo no ya desde la presencia de un previo asentamiento ilegal sino más bien referido al estado registral del suelo afecto a red pública, en unión, en todo caso, del presupuesto de ubicarse en áreas debidamente consolidadas por la edificación, alcanzando su regularización justamente por razón de su inscripción en el Registro de la Propiedad a favor de la Administración a partir de la expedición de la certificación administrativa de la que resulten las circunstancias contempladas en el artículo 31 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

## 2. LA NECESARIA CONSOLIDACIÓN DE LA EDIFICACIÓN DE LOS SUELOS DE REFERENCIA

Frente al sentido del término consolidación cuando va referido al suelo urbano, según el cual tendrán la condición de suelo urbano consolidado aquellos terrenos que constituyan solares o que puedan llegar a tener tal condición mediante obras accesorias y carecerán de ella las restantes superficies de suelo urbano que estuvieran ocupadas por la edificación en la dimensión en cada caso establecida por la legislación urbanística, cuando el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, utiliza la expresión consolidación lo hace a fin de identificar como nuevo requisito para acceder a la inscripción unilateral la circunstancia de que los suelos próximos se encuentren «totalmente» edificados.

Es decir, no se está haciendo referencia a las circunstancias de hecho concurrentes en los terrenos a los efectos de su posible clasificación como suelo urbano y, dentro de esta condición, de su asignación a una de las dos categorías que lo integran, consolidado o no consolidado, sino que alude a la presencia material de la edificación sobre los terrenos a los que habría de dar servicio la red pública cuya inscripción se practicaría a favor de la Administración.

## 3. LA EFECTIVA CONSUMACIÓN DE LOS DERECHOS URBANÍSTICOS POR EL TITULAR DEL SUELO DE CESIÓN OBLIGATORIA

El presupuesto anunciado, del que se ocupa más detalladamente el apartado siguiente, supone la necesidad de que quien hubiera sido propietario del suelo afecto a red pública al tiempo de la ejecución de la edificación hubiera recibido los aprovechamientos correspondientes en los respectivos suelos edificables, lo cual es determinante de la efectividad de la cesión, de su inscripción unilateral a favor de la Administración y de que así tenga lugar sin precisar el consentimiento del titular registral.

## VII. INSCRIPCIÓN UNILATERAL O EXPROPIACIÓN FORZOSA POR MINISTERIO DE LA LEY ANTE LA IMPROCEDENCIA DE LA EQUIDISTRIBUCIÓN

La señalada condición de los suelos de referencia como necesariamente consolidados por la edificación buscaría poner de manifiesto que los originarios

derechos urbanísticos del suelo afecto a red pública, aun sin haberse encontrado incursos en un proceso reparcelatorio en sentido estricto, ya quedaron consumidos precisamente por su materialización física en tales edificaciones y que por ello mismo resultaría improcedente toda posible pretensión de acogerse a un procedimiento de equidistribución. Es así, en este sentido, en el que parece que habría de entenderse la alusión que se efectúa en el artículo 31 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, a la oportunidad o procedencia de la equidistribución, por cierto, como ya se hacía por el artículo 60 de la Ley Especial para el Municipio de Madrid de 11 de julio de 1963.

Lo anterior, sin embargo, dista de poder presentarse como un argumento incontestable pues no siempre la consolidación por la edificación de los suelos a los que hubiera de dar servicio la red pública considerada permite presumir sin más que los aprovechamientos de los suelos de cesión ya hubieran quedado efectivamente consumidos por tal edificación.

A estos efectos, por ejemplo, baste tener presente la hipótesis de la existencia de terrenos afectos a redes públicas de cesión en suelo urbano que, frente al mandato previsto en el segundo párrafo del artículo 36.3 del Reglamento de Gestión Urbanística como manifestación del principio de equidistribución según el cual «*no podrán delimitarse polígonos ni unidades de actuación inmediatos a terrenos de cesión obligatoria y gratuita sin incluir en los referidos polígonos y unidades la parte correspondiente de los indicados terrenos*», quedaran efectivamente excluidos sin margen para su titular a fin de hacer efectivos sus derechos mediante su materialización física a partir de la tramitación de un proceso reparcelatorio.

En tal caso al titular del suelo le quedaría como única alternativa viable la de acudir a la expropiación forzosa impuesta por ministerio de la Ley<sup>5</sup> con base en lo dispuesto en la legislación autonómica según el modelo del artículo 69 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 para el caso de suelos inedificables por sus propietarios que no pudieran ser objeto de cesión obligatoria «*por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación*», supuesto del que, en el orden de la valoración de los terrenos, se ocupan los artículos 37.1.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015, y 20.3 y 21 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo a referirse y no de la valoración de los terrenos que «*no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística*». Así tiene lugar en correspondencia tanto con la jurisprudencia del Tribunal Supremo elaborada bajo la vigencia de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones reflejada, entre otras, en su sentencia de 13 de marzo de 2001 (RJ 2001, 6224)<sup>6</sup>, como de la posterior a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, recogida en la de 6 de junio de 2017 (RJ 2017, 2831)<sup>7</sup>.

En razón de lo anterior debe plantearse cuál habría de ser la razón determinante de que la Administración, ante un terreno afecto a red pública emplazado en un suelo urbano consolidado por la edificación que no fuera susceptible de reparcelación y que no tuviera inscrito a su favor, o bien tuviera que promover un procedimiento expropiatorio por ministerio de la Ley o bien pudiera hacer uso de las prerrogativas que le reconocen los artículos 30 y 31 del Real Decreto 1093/1997. O más bien, si, como es evidente, el primer supuesto presupone la propiedad del terreno por un tercero y el segundo por la Administración si bien careciendo de la condición de titular registral, ¿cuándo debería entenderse que la Administración fuera ya propietaria del suelo en cuestión pudiendo acceder, por ello mismo, a su inscripción unilateral a su favor?

La cuestión no es desde luego menor toda vez que, como advierte el Preámbulo del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, la inscripción unilateral pasa por «*la adopción de una serie de garantías y cautelas que eviten el que se acuda a este procedimiento cuando con él pudiere producirse a un particular un especial perjuicio*», cautelas que no pueden limitarse a la verificación de la procedencia o no de la reparcelación cuando siendo inviable pudiera ocurrir que también estuviera en juego la posible falta de reconocimiento del contenido de su derecho en razón del aprovechamiento del entorno.

Pues bien, en correspondencia con lo ya indicado más atrás, la pertenencia o procedencia original a un único titular del conjunto de los suelos, tanto de los edificados como de los que estuvieran afectos a red pública, revelaría la efectiva consumación de los aprovechamientos a su favor y, con ello, la efectividad de la cesión en beneficio de la Administración desde la misma aprobación del planeamiento.

En otras palabras, así como la propiedad bajo un único titular tanto de los suelos afectos a red pública como de los aprovechamientos lucrativos permite entender consumada desde el planeamiento la adquisición de los primeros por la Administración en los términos señalados por la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1987 (Ar. 5532), de tal modo que la suerte posterior del suelo de cesión cuando fuera objeto de transmisión no puede perjudicar a la Administración en el sentido en que esta retendría la posibilidad de acceder a su inscripción a su favor no siendo por ello mismo procedente instar la expropiación por ministerio de la Ley, en sentido contrario, cuando se tratara de suelos pertenecientes a distintos propietarios sin haber dado opción a la reparcelación a aquel que lo fuera del suelo afecto a red pública, es claro que este sí que estaría legitimado para reclamar la expropiación de sus suelos y, correlativamente, no lo estaría la Administración para promover tal inscripción a su favor.

## CONCLUSIONES

I. La efectividad de las cesiones obligatorias de suelos afectos a redes públicas permite distinguir entre aquellos casos en los que opera desde la misma aprobación del planeamiento respecto de ámbitos de un solo propietario o de una pluralidad cuando fuera innecesaria la reparcelación y aquellos otros en los que, por no concurrir tales condiciones, a la aprobación del planeamiento ha de seguir la del correspondiente título reparcelatorio.

II. A tal efecto, en relación con el primero de los supuestos apuntado y con base en dos normas que por encontrarse ya derogadas cuestionan la existencia de cobertura bastante (el texto articulado de la Ley Especial para el Municipio de Madrid, aprobada por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, y el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, de Régimen especial para el Municipio de Barcelona), se contempló en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, la posible inscripción de las cesiones obligatorias en virtud de certificación administrativa y sin ser preciso el consentimiento del titular registral.

III. Tal posibilidad, reconocida por los Tribunales Superiores de Justicia de Cataluña y el País Vasco y por la Dirección General de los Registros y del Notariado, exige una cuidada verificación de sus presupuestos habilitantes ante el riesgo de causar un grave perjuicio al titular registral cuando pudieran no ser debidamente tenidos en cuenta por la Administración.

IV. Así, el objetivo definido desde el planeamiento a fin de regularizar o legalizar situaciones de urbanizaciones ilegales o de cesiones no consumadas, la efectiva consolidación de la edificación y la materialización plena de los derechos urbanísticos correspondientes a los suelos de cesión por su titular original al tiempo de acometerse el proceso edificatorio constituyen premisas necesarias sin cuya presencia la cesión unilateral considerada carecería de fundamento.

V. Por fin, entre los aludidos presupuestos y con el objetivo includible de no causar perjuicio al titular registral, resulta prioritario efectuar un nítido deslinde entre aquellos supuestos en los que la cesión unilateral fuera posible y aquellos otros en los que, precisamente por falta de materialización de los derechos urbanísticos por el titular original de los suelos, hubiera de acudirse a la fórmula tradicionalmente contemplada en la legislación urbanística consistente en la expropiación forzosa impuesta por ministerio de la Ley cuando no fuera posible acudir a la reparcelación.

## ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STSJ CATALUÑA de 4 de diciembre de 2003
- STSJ PAÍS VASCO de 29 de noviembre de 2004
- STSJ PAÍS VASCO de 23 de noviembre de 2011
- STS de 18 de mayo de 1987
- STS de 4 de octubre de 2017
- RDGRN de 12 de enero de 1988
- RDGRN de 27 de abril de 1993
- RDGRN de 3 de octubre de 1996

## BIBLIOGRAFÍA

- ARNÁIZ EGUREN, R., *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Marcial Pons y Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 1999.  
LAÑO MARTÍNEZ, J.L., *Derecho Urbanístico. La propiedad ante el planeamiento urbanístico*, Tomo III, Ed. Montecorvo, S.A., 1982.

## NOTAS

<sup>1</sup> LASO MARTÍNEZ, J.L., *Derecho Urbanístico. La propiedad ante el planeamiento urbanístico*, Tomo III, Ed. Montecorvo, S.A., 1982, 138 y sigs.

<sup>2</sup> LASO MARTÍNEZ, J.L., *Derecho Urbanístico. La propiedad ante...*, Tomo III, Ed. Montecorvo, S.A., 1982, 143, señala que «el origen de la cesión se opera por ministerio de la Ley, en virtud de la supremacía y carácter privilegiado que la Ley concede al acto de aprobación de los Planes. En ese instante, por la mera aprobación, se halla ya consolidada, in nuce, la causa de la cesión. Pero su efectividad normalmente no se acompaña a este acto salvo en planes de ordenación de iniciativa privada de un solo propietario o de varios propietarios promotores exentos de reparcelar entre sí».

*En los demás casos la efectividad de la cesión se traslada a un acto posterior, de mera individualización material de la configuración territorial del planeamiento, aunque de sustancial trascendencia patrimonial, como es la reparcelación. Es esta una institución mediante la cual se ponen en posesión los bienes cedidos por la causa legal del planeamiento, cerrando el ciclo de la ejecución patrimonial del Plan».*

<sup>3</sup> ARNÁIZ EGUREN, R., *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Marcial Pons y Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 1999, 270, así lo considera al advertir que «el criterio que se acepta por el texto reglamentario se apoya en el sistema establecido por las Leyes especiales antes citadas, en función de la idea previa de que nos encontramos ante un título inscribible de naturaleza administrativa (...).».

<sup>4</sup> ARNÁIZ EGUREN, R., *La inscripción registral...*, Marcial Pons y Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 1999, 269.

<sup>5</sup> La reciente sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2018 (rec. cas. 2251/2016) señala lo siguiente en relación con el artículo 69 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976: «*El Ayuntamiento denuncia la infracción del artículo 69 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, al entender que no concurren en la finca expropiada los requisitos exigidos por dicho precepto y la jurisprudencia que lo interpreta, para dar lugar a la expropiación por ministerio de la ley. La jurisprudencia de esta Sala ha tenido ocasión de examinar con frecuencia el alcance del referido precepto que dispone: «cuando transcurran cinco años, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística sin que se lleve a efecto la expropiación de los terrenos que, con arreglo a su calificación urbanística, no sean edificables por sus propietarios, ni hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, el titular de los bienes o, sus causahabientes advertirán la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, que podrá llevarse a cabo por ministerio de la Ley si transcurrieren otros dos años desde el momento de efectuar la advertencia». Como señala la sentencia de 22 de marzo de 2013 (rec. 953/10): «interesa destacar ya desde este primer momento, que el precepto condiciona las expropiaciones por ministerio de la ley a dos condiciones, de una parte, que los terrenos en cuestión no sean edificables por sus propietarios, esto es, que no se les asigne aprovechamiento patrimonializable por estar destinados a dotaciones. En segundo lugar y como premisa de lo anterior, que esos terrenos no puedan obtenerse por las cesiones obligatorias que se impone en la norma urbanística al efectuar la asignación de tales aprovechamientos a los propietarios afectados por la actuación urbanística, sobre la base de la justa distribución de beneficios y cargas». En otras palabras, el precepto establece la posibilidad de instar la expropiación por ministerio de la ley cuando, en primer lugar, la ordenación urbanística haya concluido en la asignación a los terrenos de una calificación en virtud de la cual no sean edificables por sus propietarios, refiriéndose a una ordenación que ha entrado en vigor y resulte efectiva en cuanto a la calificación que impida tal edificabilidad en el concreto terreno de que se trate. Y en segundo lugar, que en atención a esa ordenación urbanística los terrenos no formen parte o se integren en un ámbito, polígono o unidad de actuación susceptible de distribución de beneficios y cargas, en cuya virtud puedan ser objeto de cesión obligatoria, en cuanto carezca de justificación exigir a la Administración la expropiación de los terrenos que se pueden obtener por otro título legal menos gravoso para la misma. En estas condiciones se encuentra el fundamento de la institución que, como ha declarado esta Sala (sentencia de 21 de abril de 2005, recurso 6456/2001), está relacionada con la situación que comporta la determinación del planeamiento respecto de los terrenos que se someten al mencionado régimen, en cuanto son terrenos que ya aparecen, desde la aprobación del planeamiento, sujetos a una vinculación pública que los excluye del aprovechamiento patrimonializable que el planeamiento confiere a terrenos de similares características, pero con diferente calificación urbanística; lo cual comporta un gravamen para sus propietarios, por ello el Legislador no ha permitido que tales terrenos queden en esa indeseable situación de manera indefinida y se autoriza que sea el mismo propietario el que inste la expropiación, en una clara excepción a la regla general de que no cabe, en principio, obligar a la Administración a llevar a cabo la expropiación de bien o derecho alguno, como recuerda la sentencia de 9 de febrero de 2012 (recurso 6281/2008). En este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2011 (rec. 5528/2008) precisa que: «constituye una excepción a la regla general según la cual no cabe, en principio, obligar a la Administración a expropiar (que)— tiene un marcado carácter tutitivo: sirve para evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facultándoles para forzar a la Administración a que les expropie, impidiendo así su derecho de propiedad que quede vacío de contenido económico (...) esta finalidad solo*

tiene sentido, tal como se desprende del precepto legal arriba transrito, cuando la imposibilidad de edificar dimana del propio planeamiento urbanístico. Es claramente un mecanismo de cierre de este último: cuando el contenido económico del derecho de propiedad afectado por el planeamiento urbanístico no puede satisfacerse por otra vía, como es destacadamente la de equidistribución de beneficios y cargas, debe procederse a la expropiación». Se desprende de todo ello, que es presupuesto para la recta aplicación de esta institución, el desarrollo de la ordenación urbanística en el nivel suficiente para definir de manera concreta y efectiva el aprovechamiento urbanístico del terreno y las condiciones de ejercicio, pues lo que justifica la expropiación por ministerio de la ley es la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento que ha definido suficientemente el alcance del derecho de propiedad, de ahí que el precepto se refiera al cómputo del plazo de advertencia, desde la entrada en vigor del Plan o Programa de Actuación Urbanística, y su finalidad es evitar que la inactividad administrativa perjudique o impida la efectividad del derecho del propietario en los términos definidos con carácter eficaz por el planeamiento. Expresado en sentido negativo, la institución no tiene por objeto solventar o remediar la posible omisión o retraso de la Administración en el ejercicio de sus facultades de ordenación urbanística, que tiene sus propios cauces legales en los términos que contempla la regulación de la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y el régimen de impugnación de los mismos; y menos aún se contempla por el legislador la posibilidad de utilizar la expropiación por ministerio de la ley como una modalidad de penalización de la inactividad administrativa en la ordenación urbanística».

<sup>6</sup> Dice la sentencia de 13 de marzo de 2001 (*RJ* 2001, 6224): «Según hemos declarado en nuestras sentencias de 18 de diciembre de 1992, 17 de marzo de 1993, 5 de febrero, 18 y 24 de junio, y 24 de octubre de 1994, 15 de julio de 1995, 2 y 29 de enero de 1996, 6 y 15 de febrero, 12 de abril, 21 de junio y 20 de noviembre de 1997, en los supuestos de terrenos sin aprovechamiento reconocido en el Plan a los que no resulte aplicable el valor reconocido a efectos de la contribución territorial urbana y siempre que no exista un polígono fijado a efectos de compensación del que pueda extraerse el aprovechamiento medio, el valor urbanístico reconocido en el Plan debe determinarse con arreglo al que corresponde a los terrenos colindantes o del entorno (...).».

<sup>7</sup> Dice la sentencia de 6 de junio de 2017 (*RJ* 2017, 2831), citando la previa de 12 de diciembre de 2016 (*RJ* 2017, 179), lo siguiente: «En el sentido expuesto hemos declarado en nuestra sentencia 2574/2016, de 12 de diciembre (*RJ* 2017, 179), en una situación similar a la de autos, que: En cuanto al aprovechamiento, como cabe concluir de lo antes razonado, al no tenerlo asignado la finca de autos en el planeamiento por su destino dotacional, deberá calcularse conforme a lo establecido en el mencionado precepto, es decir, será la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido... El Legislador de 2007 ha prescindido de la delimitación del polígono fiscal que se establecía en la Ley de 1998, que por su excesiva amplitud obligaba a complejas determinaciones sobre usos predominantes no siempre fácil de utilizar a la hora de aplicar el cálculo del aprovechamiento, obligando a la aplicación de coeficientes de homogeneización difíciles de justificar detalladamente. Por ello se acude ahora al concepto jurídico indeterminado de ámbito espacial homogéneo, que ha de concretarse en función de los usos y tipología de las edificaciones, porque son esa uniformidad en el destino de los terrenos los que aconsejan extender a terrenos sin aprovechamiento en el planeamiento el aprovechamiento que previsiblemente habría conferido el planificador, caso de no haberse destinado los terrenos a dotaciones públicas sin adscripciones a unidades de actuación. Así pues, será el uso y la tipología, dentro del mismo, el que determinará la configuración del ámbito espacial homogéneo, porque serán esas determinaciones a las que deba aplicarse unas mismas normas de edificación. Y esas condiciones deberán ser tenidas en cuenta en cada caso concreto, de ahí que el Legislador haya dejado al intérprete determinar en cada caso el concreto ámbito espacial que reúne esas condiciones, haciendo abstracción tanto de los criterios espaciales que utiliza la normativa catastral e incluso la misma normativa urbanística. Y así ha venido a configurar el concepto el artículo 20.3.<sup>º</sup> del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (*RCL* 2011, 2019 y *RCL* 2012, 359), que sin ser aplicable al caso de autos nada impide utilizar como criterio interpretativo, al declarar que "se

*entiende por ámbito espacial homogéneo, la zona de suelo urbanizado que, de conformidad con el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, disponga de unos concretos parámetros jurídico-urbanísticos que permitan identificarla de manera diferenciada por usos y tipologías edificatorias con respecto a otras zonas de suelo urbanizado, y que posibilita la aplicación de una normativa propia para su desarrollo”.*

*En el sentido expuesto hemos declarado en nuestra sentencia de 18 de abril de 2016 (PROV 2016, 155474) (recurso de casación 841/2016) que “la finalidad de la fórmula de cálculo de la edificabilidad media en el Ámbito Espacial Homogéneo no es otra que el cálculo del aprovechamiento patrimonializable de terrenos que no lo tienen asignado por el planeamiento —atribución efectiva de usos e intensidades susceptible de adquisición privada—, es decir, la misma finalidad que la perseguida por el artículo 29 de la Ley del Suelo y Valoraciones 6/1998. La diferencia existente entre ambos preceptos radica en que mientras en el artículo 29 de la Ley 6/1998 (RCL 1998, 959) se atendía al aprovechamiento resultante de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, del polígono fiscal en que a efectos catastrales estuviese incluido el terreno, en el artículo 24.1 del TRLS 2/2008 y en el artículo 21 del RV se alude a la edificabilidad media del ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías el planeamiento haya incluido a los terrenos, atendiendo al uso mayoritario.*

*De esta manera, mediante la aplicación de esta fórmula, a las parcelas dotacionales en suelo urbanizado les corresponderá una edificabilidad, a los solos efectos de su valoración, muy semejante o análoga a la de las parcelas edificables próximas que estén integradas en el mismo Ámbito Espacial Homogéneo, lográndose así un equilibrio más justo en la distribución de beneficios y cargas al comparar las parcelas con edificabilidad asignada (edificables) y las que no la tienen asignada (dotacionales) integradas en el mismo Ámbito Espacial Homogéneo.*

*Este es el criterio reiteradamente fijado por esta Sala Tercera, sección sexta, en las numerosas sentencias dictadas a la hora de aplicar e interpretar el artículo 29 de la Ley 6/1998 (RCL 1998, 959), siendo claro ejemplo de ello la dictada el día 11 de octubre de 2011 (recurso de casación núm. 1596/2008)”».*