

La actualidad de la ejecución del planeamiento recogida en la Ley del Suelo de 1956 y propuestas de mejora

The current status of planning implementation as set out in the 1956 Planning Law and proposals for improvement

FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ

Doctor en Derecho

Catedrático de Derecho administrativo

Universidad Autónoma de Madrid (Madrid, España)

felipe.iglesias@uam.es

ORCID: [0000-0002-1380-6738](https://orcid.org/0000-0002-1380-6738)

Recibido/Received: 30-09-2025; Aceptado/Accepted: 25-02-2026.

Cómo citar/How to cite: Iglesias González, Felipe (2026): “La actualidad de la ejecución del planeamiento recogida en la Ley del suelo de 1956 y propuestas de mejora”, *Ciudades*, 29, pp. 65-80.

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.29.2026.65-80>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Se estudian las características básicas de la ejecución del planeamiento en la Ley del Suelo de 1956, su encaje en las propuestas de Cerdá y sus evidentes efectos sobre la normativa urbanística vigente. Se concluye realizando una crítica y propuestas de mejora del actual sistema de gestión urbanística, enfatizando la necesidad de una verdadera industria urbanizadora y la recuperación de la distinción entre redes locales y sistemas generales.

Palabras clave: Ley del Suelo de 1956, gestión urbanística, deberes de los propietarios, equidistribución de cargas y beneficios.

Abstract: This work analyses the Spanish 1956 Planning Law basic aspects, its relationship with Cerdá-fostered proposals and its evident effects on current urban planning regulations. This study formulates critiques and proposals for improving the current urban management system, emphasising the need for a true urban development industry and the restoration of the distinction between local networks and general systems.

Keywords: 1956 Planning Law, urban planning, property owners' responsibilities, equitable distribution of burdens and benefits.

Cualquier estudiante del urbanismo español se sorprenderá al comprobar las enormes similitudes existentes entre el actual sistema urbanístico (perfilado fundamentalmente por la legislación autonómica) con respecto a la Ley de 12 mayo 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (en adelante, la LS/56). En esta Ley inaugural del urbanismo español ya se encuentran las clases de suelo,

el sistema de planeamiento, la equidistribución de cargas y beneficios, la parcelación, los sistemas de actuación por compensación, cooperación, expropiación... suma y sigue... Como afirma Tomás-Ramón Fernández (2016: 106) la huella de la LS/56 en lo bueno y en lo malo no ha podido ser más profunda.

Nos quejamos (y con razón) del obsoleto sistema de planeamiento, incapaz de adaptarse a los constantes y cada vez más ágiles cambios de la sociedad, de la complejidad (cada vez mayor) de su tramitación o del largo tiempo que se tarda en convertir los planes en planos, en urbanizar los suelos ya planificados como urbanizables. Pero al mismo tiempo, deberíamos enfatizar el gran valor que supone que el 83 por 100 de todos los municipios españoles cuente con una herramienta de planeamiento general y que, por lo tanto, únicamente el 17 por 100 de los municipios no disponga de planeamiento urbanístico. El esfuerzo realizado en los últimos 50 años es sencillamente espectacular, puesto que en 1976 el porcentaje de municipios sin planeamiento era del 73,4 por ciento (De Santiago, 2023: 954). Contar con una herramienta de planeamiento en vigor es un tesoro, aunque se encuentre desfasada, que se lo pregunten a los municipios con planeamiento general anulado. Y lo mismo cabría decir del esfuerzo urbanizador (quizá excesivo) de los últimos pongamos 30 años, que ha cambiado el perfil de muchas ciudades; Prieto (2014: 80) ha estimado una tasa de aumento de la superficie artificial de suelo natural entre los años 2000 y 2005 de 76 hectáreas al día, esto es unas 3 hectáreas a la hora.

Nuestro sistema urbanístico debe mucho, para bien o para mal, al modelo implantado por la LS/56. Pero no puede dejar de tenerse en cuenta que, en gran medida, la LS/56 trae causa de las ideas de Ildefonso Cerdá y, por lo tanto, la normativa vigente es heredera de los principios enunciados por Cerdá a mediados del siglo XIX, nada más y nada menos. A estos efectos, Pascual (2015: 11) afirma, con razón en nuestra opinión, que “no cabe sino mantener que el camino recorrido por nuestra legislación hasta la actualidad, en lo que se refiere a la gestión urbanística, no ha sido sino el largo proceso de implantación de las ideas cerdianas”.

1. LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA LS/56 Y SUS ANTECEDENTES

Existen bastantes referencias sobre el largo proceso de redacción de los distintos borradores que dieron lugar a la LS/56 y de su complicado debate parlamentario. Alomar (1980: 60) enfatiza que el primer borrador de 1949 fue redactado por un grupo de técnicos, comandados por Pedro Bidagor, “sin la intervención de ningún jurista”; esta ausencia de juristas se corrigió en borradores posteriores, aunque únicamente fuera porque el ministro de Gobernación, de quien dependía el texto normativo, era catedrático de Derecho Civil. Alomar (1980: 61) referencia la constitución de una comisión mixta de juristas y técnicos en 1951 y la decisiva participación de dos juristas de primera fila, Manuel Ballbé

y Antonio Carro. Por lo tanto, no cabe la menor duda del evidente protagonismo de Bidagor, pero también resultó esencial la participación, desde el punto de vista jurídico, de Ballbé, Catedrático de Derecho Administrativo. Un buen relato de este proceso se puede encontrar en Terán (1982: 301), en Bassols (2006: 49), en Fernández Torres (2009: 53) o en Vaquer (2018: 97).

Cabe sintetizar en dos las grandes novedades que aporta la LS/56 en materia de ejecución del planeamiento, por una parte, la atribución a los propietarios de los costes de urbanización (con mayor o menor alcance) y, por otra, la equidistribución de cargas y beneficios a través de la fijación de la técnica de la reparcelación. Naturalmente, ninguna de estas novedades nace de la nada, sino que traen causa de antecedentes más o menos inmediatos. Lo que es claro es que ambas novedades precipitan en la LS/56 con tal éxito que continúan vigentes en la actualidad y con visos claros de permanencia.

Resulta necesario separar el estudio de ambas innovaciones normativas.

1.1. Atribución de los costes de urbanización a los propietarios

Una de las claves de la construcción jurídica de la ejecución del planeamiento en la LS/56 reside en su artículo 114.1 que establece que

“los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras”.

Un análisis de este precepto y de sus consecuencias se puede encontrar en García de Enterría (2007: 130) y en Lora-Tamayo (2002: 422).

Se trata de un cambio relevante con respecto a la regulación precedente, como enfatiza la propia exposición de motivos de la LS/56, que afirma (apartado IV) que:

“la regulación de los sistemas de ejecución de las obras responde al principio de que, en todo caso, el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de la urbanización, como compensación y dentro de los límites que implica la plusvalía determinada por la transformación de terrenos en solares o la mejora de sus condiciones de edificador”.

La idea es nítida, los costes de urbanización deben ser asumidos por los propietarios (no por la Administración), dado que son los propietarios quienes se van a beneficiar directamente del beneficio económico (plusvalía) generado por el planeamiento, que es aprobado por la Administración.

Con el ímpetu del neófito, la LS/56 va a vincular, de una u otra forma, todos los sistemas de ejecución a los propietarios o, al menos, a la iniciativa privada, incluido el concesionario en el sistema de actuación por expropiación, bien lejos

de la actuación directa de la Administración municipal. A estos efectos, Rastrollo (2015: 128), en referencia expresa a la LS/56, afirma que “pese a que la urbanística se configura como una función pública, la preferencia en la gestión le corresponde a la iniciativa privada, y dentro de la misma, al propietario”¹.

Así, el sistema de actuación por cooperación (arts. 115 y ss.) se explica en los siguientes términos en la exposición de motivos de la LS/56: “sobre la base de que la iniciativa individual debidamente estimulada y dirigida es insustituible, el régimen de cooperación tiende a estimular la urbanización y edificación por los propietarios”, enfatizando a continuación la crítica a la situación antecedente que se trata de superar afirmando que:

“ciertamente, la lentitud de la movilización económica para la expansión de las poblaciones ha venido acompañada con la excesiva centralización de las obras por los Ayuntamientos, cuando la orientación certera debe consistir en atraer el mayor número posible de colaboraciones individuales, sin perjuicio de las funciones de dirección o fiscalización que a la Administración están reservadas”.

Similar esquema se produce en relación con el sistema de expropiación (arts. 121 y ss. LS/56) en el que la Administración expropia la totalidad de los terrenos comprendidos en un polígono “para urbanizarlos por sí o a través de empresa concesionaria”. Por su parte, el sistema de compensación (arts. 124 y ss. LS/56) se define en la exposición de motivos en los siguientes términos:

“Es conveniente ofrecer la oportunidad de transformar los terrenos en solares a todos los propietarios de un polígono, vinculándolos al resultado de la gestión urbanística mediante un régimen de compensaciones, que podrá ser promovido por ellos mismos o por la Administración”.

Finalmente, en relación con el sistema de cesión de viales (arts. 129 y ss. LS/56) la exposición de motivos de la LS/56 comienza afirmando que “este sistema es el que instauró, aunque con limitaciones, la Ley de Ensanche”, que en la LS/56 se vigoriza:

“con la obligación de los propietarios de aportar los terrenos viales, zonas verdes y costear las obras de urbanización, en grado semejante al señalado para el régimen de cooperación, pero con la diferencia de que serán sufragados mediante contribuciones especiales, permitiéndose en cuanto a éstas su exacción anticipada, por lo que habrá de facilitar la eficacia del tributo”.

¹ En similar sentido, Bassols (2018: 82) enfatiza que la LS/56 recoge las primeras referencias legales a las empresas urbanizadoras, pero su participación se produce sobre la base de concertar con los propietarios.

El sistema de cesión de viales era el sistema normal que se utilizaba hasta el momento y que encontraba su regulación en el art. 5 de la Ley de ensanche de Madrid y Barcelona de 26 de julio de 1892, pero, tal y como enfatiza Carro (1956: 530), la LS/56 introduce dos novedades tendentes a evitar que las obras conlleven desembolsos para los Ayuntamientos, la primera consiste en la obligación de los propietarios de ceder los terrenos viales y de parques y jardines y la segunda estriba en que las contribuciones especiales pueden ser exaccionadas con una anticipación de seis meses a la realización de la obra urbanizadora, cuando con la regulación anterior había que esperar a su finalización.

Es conocido que este énfasis en la relevancia de los propietarios y de la atribución a su costa de los gastos de urbanización encuentra su antecedente inmediato en la actuación de la prolongación de la Castellana en el marco del Plan General de Madrid cuyas bases se establecieron mediante Ley de 25 de noviembre de 1944² en lo que se denominó como sistema de urbanización por manzanas (Carballo, 1950: 129); en realidad, el conjunto de la LS/56, y no únicamente la gestión urbanística, encuentra su antecedente inmediato en el planeamiento madrileño³. Esta evolución la ha narrado Bidagor (1996: 95), artífice principal la LS/56 y de su evolución; como indica De Terán (1982: 160) son 30 años de total continuidad de Bidagor “en un puesto clave, que obligan a personalizar un tanto la historia del urbanismo español en este periodo en una forma que no es frecuente en tareas semejantes”.

En efecto, el artículo 12 del Decreto de 13 de febrero de 1948 por el que se dictan normas para la urbanización del Sector de la prolongación de la avenida del Generalísimo (BOE de 12 de marzo de 1948) establece que:

“Los propietarios de una manzana a quienes se autorice para edificarla, vendrán obligados: Primero. A ceder gratuitamente la extensión de terreno que comprende la zona exterior y a costear las obras de urbanización que en ella se ejecuten. Segundo. A contribuir económicamente al coste de las obras de las plazas, parques o grandes avenidas proyectadas en el polígono en el que radica la manzana; aportación que se fijará proporcionalmente al valor de los solares resultantes de la parcelación. Las aportaciones de los propietarios para la construcción de las redes de alcantarillado, agua potable y electricidad se establecerán mediante un canon determinable en relación con el coste total de las instalaciones y en proporción a los beneficios que les han de reportar”.

Pero no puede dejar de tenerse en cuenta que, en realidad, el énfasis en la necesidad de la cesión por parte de los propietarios con base en los beneficios que obtenían, ya había sido elaborada por Ildefonso Cerdá, quien afirmaba (1860: 461):

² Vid. base decimotercera de la Ley de 25 de noviembre de 1944 de Bases para la Ordenación urbana de Madrid y sus alrededores (BOE de 26 de noviembre de 1944).

³ Así lo reconoce expresamente García Hernández en su presentación del dictamen del proyecto de la LS/56 a las Cortes (Cortes Españolas, nº. 529, de 8 de mayo de 1956, pág. 10574).

“Volviendo a los gastos ordinarios y buscando una manera justa de cubrirlos, encontramos en la recta razón y en el buen sentido un principio de equidad intachable que puede conducirnos a una aplicación acertada y conveniente. En cualquier obra de utilidad pública, los gastos que son siempre reproductivos han de correr de cuenta de aquellos que hayan de reportar las ventajas provenientes de la misma obra. Tal es el principio que ha de adoptarse y que no es otro que el derecho escrito me da como regla, a saber: «quid sentit commodum et incommodum sentire debet» y aquella otra que establece que nadie puede enriquecerse a costa de otros”.

Pero, Cerdá no definió únicamente gastos que debían corresponder a los propietarios, sino también otros que debían corresponder a las Administraciones públicas, afirmando al efecto (1860: 461):

“Todos los gastos ocasionados por la reforma tienen por objeto inmediato y positivo el saneamiento de la población; y el saneamiento de la población destruyendo focos pestilentes, dando la entrada al aire y al sol, abriendo vías anchurosas facilísimamente practicables y que no ha de ser posible embarazar, es una garantía efectiva de salubridad y de seguridad públicas. Y como, según dejamos demostrado más arriba, la salubridad y el orden son objetos sagrados que interesan al municipio, a la provincia y al Estado, ¿qué decimos al Estado? A la humanidad entera; es de ahí que el Estado, la provincia y el municipio, a tenor del principio antes sentado, han de contribuir a los gastos de la reforma”.

Resulta evidente la concomitancia de esta distinción entre gastos ordinarios y extraordinarios del ensanche que proyecta Cerdá y el binomio dotaciones locales / sistemas generales que tan relevante ha sido, enfatizo el pasado, en nuestro sistema urbanístico y al que nos volveremos a referir más adelante; en idéntico sentido, se manifiesta Pascual (2015: 99).

Como enfatiza García-Bellido (1995: 182), Cerdá propone

“la reparcelación equitativa de gastos y beneficios en proporción al suelo aportado, con la cesión gratuita de viales a la colectividad. Pero él no lo vería nunca, ni sus hijos, ni nietos, lo vieron sus biznietos”.

Aunque, como afirma Pascual (2015: 131), la novedad es relativa puesto que ya había antecedentes en la normativa de reforma interior. Sea como fuere, es claro que las tesis de Cerdá se recogieron normativamente en la LS/56 casi un siglo después de su formulación, sin perjuicio del fallido intento del Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones presentado en 1861 por el ministro de la Gobernación José de Posada Herrero (Bassols 1999: 41).

1.2. Equidistribución de cargas y beneficios a través de la reparcelación

La segunda gran innovación que introduce la LS/56 en materia de ejecución del planeamiento es la equidistribución de cargas y beneficios a través del instituto de la reparcelación. La explicación realizada en la exposición de motivos de la LS/56 es especialmente didáctica, afirmando (apartado III) que:

“se considera la reparcelación como una pieza fundamental. En su virtud, y con el fin de superar la desigualdad con que los propietarios perciben y soportan los influjos de la ordenación, a la que hay que atribuir, en gran parte, la escasa superficie dedicada a espacios libres en nuestras ciudades, se da lugar, entre todos los propietarios de un polígono o manzana, a una comunidad en la que cualquier propietario podrá exigir la reparcelación de los terrenos cuando resultaren destinados a viales o zonas verdes en desproporción con la superficie que le perteneciere respecto a la de otros y a la total del polígono o manzana, o fueren edificables en volumen inferior al general”.

El art. 70.3 de la LS/56 no es menos sintético y claro al afirmar que “en todo caso será procedente la reparcelación de terrenos para distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios de cada polígono y manzana, considerados al efecto en comunidad”⁴.

De nuevo, los conceptos de equidistribución y de reparcelación no surgen de la nada, sino que traen causa de la creación de Cerdá, que bien tempranamente propone un sistema equitativo de reparto de beneficios y perjuicios entre los propietarios. Para Cerdá (1861: 587), los beneficios del Ensanche:

“no deben repartirse entre los propietarios por el mero capricho del acaso o de la suerte como los premios de la lotería, se hace preciso que los propietarios mismo se apresuren, cada uno por su parte, a hacer que esta distribución sea igual y equitativa. Es decir que aquellos que por casualidad se encuentren más favorecidos han de ser los primeros en ceder una parte de sus mayores ventajas, inmerecidas e injustas, a los que por esa misma casualidad se vieren menos beneficiados. Y este deber es todo punto imprescindible, necesario, hijo de la misma naturaleza de las cosas, hijo de la justicia inmutable y eterna cuyos preceptos no se infringen nunca ni por nadie impunemente”.

La definición de Cerdá (1861: 587) es bien cercana a la definición actual de la reparcelación:

⁴ En similar sentido, el art. 81.1 LS/56 establece que “si en virtud del planeamiento resultaren terrenos de un propietario destinados a viales, jardines, zonas verdes o no susceptibles de edificación privada, en proporción de más de un sexto con la superficie que le perteneciere respecto a la de los otros y a la total del polígono o manzana, podrá exigir la reparcelación de unidad superior para que se atribuya a todos los propietarios la extensión proporcionada de terreno edificable y no edificable”.

“debe suponerse que la extensión superficial comprendida dentro de cada manzana considerada en bruto, cualquiera que sea el número de propietarios partícipes de terrenos en dicha extensión situados, no forma más que una sola entidad a la cual tienen derechos iguales y confundidos (pro indiviso) todos los propietarios cuyos terrenos o porciones de terreno abarque la manzana, sin otra diferencia que la mayor o menor cantidad de dichos terrenos que a cada uno de ellos haya aportado, si así cabe decirlo, a este fondo común, cantidad que debe tenerse muy en cuenta para que proporcionalmente a ella pierda cada uno para calle ni más ni menos que la parte que le corresponda. Después de esto la superficie edificable, se divide en tantos solares de figura regular cuantos sean los propietarios co-participes o comuneros también en justa proporción a la cantidad de terreno por cada uno de ellos representado”.

El propio Cerdá (186: 588) reconocía que la equidistribución traía causa de la legislación de concentración parcelaria alemana, pero, como enfatiza Bassols (1999a: 195), la genialidad de Cerdá radica en la extensión del modelo de concentración parcelaria alemana al mundo de la reparcelación urbanística, anticipándose en más de cuarenta años a la propia realidad alemana. Con acierto, el propio Bassols (1996: 40) afirma que en este párrafo de Cerdá se reconocen claramente los dos principios que informan el urbanismo moderno español, la interdicción de la lotería del planeamiento urbanístico y el reparto entre los afectados de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

En lo que se refiere a la técnica de la reparcelación y del concepto “proyecto de reparcelación”, se consolida claramente en la LS/56, pero ya había sido utilizado con anterioridad. La primera referencia oficial que hemos encontrado a los proyectos de reparcelación se encuentra en diversos acuerdos de la Comisión Gestora del Ayuntamiento de Madrid en sesión de 23 de agosto de 1935⁵, aunque sin duda era un término utilizado con habitualidad en la práctica como muestra que en la Memoria del “Plan General de Extensión” del Ayuntamiento de Madrid (1926: 65) se incorpore una definición del proyecto de reparcelación.

2. CRÍTICA Y PROPUESTAS DE FUTURO

Las herramientas de ejecución del planeamiento recogidas por la LS/56 se han mantenido, en lo básico, en las sucesivas leyes estatales aprobadas hasta la hecatombe provocada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, esto es, la LS/76 (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) y la LS/92 (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) a pesar de las inevitables variantes y es también perfectamente

⁵ En concreto, se encuentra una referencia a la presentación de un proyecto de reparcelación en el acuerdo 113 de la Comisión 3ª de Ensanche (Boletín del Ayuntamiento de Madrid, nº. 2017, de 28 de agosto de 1935, pág. 524)

perceptible esta vinculación en las 17 legislaciones urbanísticas autonómicas, por supuesto con mayor énfasis en unas que en otras.

En el apartado anterior, hemos enfatizado dos de los cambios que, en materia de ejecución del planeamiento, introdujo la LS/56, que son, en primer lugar, la atribución de los costes de urbanización a los propietarios y, en segundo lugar, la dinámica de la equidistribución de beneficios y cargas a través de la reparcelación. A continuación, estudiaremos si estas novedades de la LS/56 se mantienen y si, en su caso, es necesario modificarlas a la vista de las actuales necesidades de la sociedad.

2.1. Participación de los propietarios en la ejecución del planeamiento

Uno de los vectores de la evolución normativa de la ejecución del planeamiento ha sido la sucesiva atribución de competencias a los propietarios, priorizando la ejecución por el sistema de actuación por compensación. La mejor imagen de este encumbramiento de los propietarios a través del sistema de compensación se encuentra la LS/76 que permitía imponer el sistema de actuación, por encima de cualquier otro, si lo solicitaban propietarios que representaran más del 60 por ciento de los terrenos⁶ del ámbito de actuación⁶.

Una primera quiebra de esta preeminencia se produce con ocasión de la LS/90 (Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo), que rompe esta prioridad permitiendo que la Administración pública elija motivadamente cualquier sistema de actuación⁷, liberándose así de cualquier solicitud vinculante por parte de los propietarios⁸.

La segunda quiebra se produce con la aparición del agente urbanizador, que permite el liderazgo en la ejecución urbanística por parte de empresas urbanizadoras, cuenten o no con la colaboración de los propietarios. La brillante idea del agente urbanizador, nacida en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, de la Comunidad Autónoma de Valencia,

⁶ En concreto, el art. 119.3 de la LS/76 establecía: “Cuando el Plan de ordenación o Programa de Actuación Urbanística no precisaren el sistema, su determinación se llevará a cabo con la delimitación del polígono o unidad de actuación. Si los propietarios que representen el sesenta por ciento de la superficie total del polígono o unidad de actuación solicitasen, en el trámite de información pública del procedimiento para su delimitación, la aplicación del sistema de compensación, la Administración lo acordará previa audiencia de los demás propietarios del polígono o unidad de actuación”.

⁷ El art. 40.1 de la LS/90 establecía que “las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración elija en cada caso”.

⁸ El art. 142.2 LS/92 establecía que “(...) Cuando el mencionado sistema (se refiere al de compensación) no venga establecido en el planeamiento, será requisito para la adopción del mismo que igual porcentaje de propietarios lo soliciten en el trámite de información pública del procedimiento para delimitar la unidad de ejecución. Dicha solicitud, no obstante, no vinculará a la Administración que resolverá, en todo caso, según se establece en el número primero del artículo anterior”.

aunque no surge de la nada y no deja de ser una versión mejorada del sistema de actuación por cooperación y de los concursos para la ejecución de los programas de actuación urbanística que regulaba la LS/76⁹, representa una auténtica bocanada de aire fresco, que, al menos en teoría, permite que operadores o agentes urbanizadores empresariales puedan competir entre sí, superando el modelo de “auto-gestión fundiaria” implantado por la LS/56 (García-Bellido, 1999: 7).

A pesar de estas dos quiebras, puede afirmarse que en la actualidad los propietarios continúan teniendo el liderazgo en la ejecución del planeamiento a través del sistema de actuación por compensación. Por una parte, la figura del agente urbanizador únicamente se ha consolidado de verdad en las comunidades autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha y, además, en estas dos, buena parte de las iniciativas están comandadas por propietarios a través de las agrupaciones de interés urbanístico. Por otra parte, los sistemas de actuación por cooperación o por expropiación son irrelevantes, salvo en algún puntual momento en alguna Comunidad Autónoma¹⁰.

En la actualidad, se echa en falta la existencia de una verdadera industria urbanizadora, de empresas (públicas o privadas) que se dediquen a presentar iniciativas de desarrollo urbanístico. Este papel lo podría asumir, por ejemplo, la Entidad Pública Estatal de Suelo (SEPES) o empresas públicas autonómicas o municipales, en concurrencia con empresas urbanizadoras privadas, de forma que pusieran en el mercado suelo urbanizado suficiente para satisfacer las necesidades de la sociedad.

⁹ A estos efectos, el art. 146.1 de la LS/76 establecía que “las Entidades Locales y, en su caso, las Urbanísticas especiales competentes, de oficio o a instancia de parte, podrán convocar concursos para la formulación y ejecución de Programas de Actuación Urbanística, de conformidad con las determinaciones y los criterios que, a este efecto, señale el Plan General.”. Asimismo, en el apartado 2 se establecía que “las bases del concurso señalarán las zonas aptas para la localización de las actuaciones, la magnitud de las superficies urbanizables, las exigencias mínimas de planeamiento en relación con las determinaciones y criterios que a estos efectos establezca el Plan General, con señalamiento de los usos generales a que se destine la actuación, la obligación de los promotores de construir un porcentaje de edificación en plazos determinados, las garantías y sanciones en caso de incumplimiento y las demás circunstancias que configuren la referida actuación”.

¹⁰ Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid se gestionaron actuaciones expropiatorias lideradas por Consorcios urbanísticos, compuestos por la Comunidad Autónoma y Ayuntamientos, que han desarrollado actuaciones urbanísticas por un montante de 31 millones de metros cuadrados en 21 actuaciones, permitiendo la puesta en mercado de suelo urbanizado para un total de 83.690 viviendas. Vid. estos datos en las siguientes publicaciones: “Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. La experiencia consolidada de un programa de desarrollo urbano”, Comunidad de Madrid, 2003, “Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. La construcción de los nuevos barrios residenciales”, Comunidad de Madrid, 1999 y “Los consorcios urbanísticos en la Comunidad de Madrid. Una fórmula de gestión de suelo para los años noventa”, Comunidad de Madrid, 1995.

2.2. El alcance de la cesión de los propietarios en la ejecución del planeamiento

Otro vector de evolución del sistema de ejecución del planeamiento se encuentra en la fijación del alcance de los deberes de cesión a los propietarios, que se han ido incrementando paulatinamente.

Hemos visto el énfasis que puso la LS/56 en atribuir a los propietarios la carga de ceder terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras de urbanización “en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles” (art. 114.1 LS/56) que ha ido ganando cuerpo en la normativa urbanística. La LS/76 y el RGU (Real Decreto 3288/1978, de 25 agosto, por el que se aprueba el reglamento de gestión urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) permitían la cesión gratuita de los sistemas generales que se adscribieran, pero si no se encontraban adscritos debían obtenerse por expropiación¹¹, lo que permitió a la jurisprudencia establecer como regla general que las dotaciones locales se obtenían por cesión obligatoria y gratuita, mientras que los sistemas generales se obtenían por expropiación; así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 diciembre de 1990 (RJ\1990\10271) concluye que:

“es improcedente la delimitación de unidades o polígonos para ejecutar un sistema general que no afecta sólo al polígono o unidad misma sino a todo el conjunto o base de población de municipio, y han de remitirse tales actuaciones al sistema de expropiación forzosa según los artículos 134.2 y 135.2 del T.R. de la Ley del Suelo, en criterio idéntico al mantenido, entre otras, por la Sentencia, ambas de la Sala 4.ª, de 4 de junio de 1986, destacando lo impropio de imponer a un solo propietario o pequeño grupo de ellos, obras o urbanizaciones en interés de toda la comunidad”.

Esta formulación recuerda inevitablemente a la formulada por Cerdá que hemos visto *supra*.

Pero esta distinción en la forma de obtención entre sistemas generales y dotaciones locales se difumina en la LS/98 (Ley 6/1998, de 13 abril, sobre régimen del suelo y valoraciones) cuyo art. 14.2.b establece, como uno de los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado, la cesión obligatoria y gratuita tanto de las dotaciones públicas de carácter local, como del “suelo

¹¹ Así, el art. 71.2 RGU establece que “cuando en suelo urbanizable programado o incluido en un programa de actuación urbanística, un polígono tuviera un aprovechamiento superior al que correspondiere en razón del medio fijado para este tipo de suelo, también formarán parte de la comunidad de reparcelación aquellos propietarios del suelo exterior al polígono que tengan reconocido el derecho a participar en las adjudicaciones, por estar destinado su suelo a sistemas generales y no haberse aplicado la expropiación forzosa”. En similar sentido, el art. 55 RGU establece que “no obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, la Administración podrá también adquirir los terrenos destinados a los sistemas generales mediante la aplicación del Instituto expropiatorio”.

necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión” (art. 14.2.c). Para los propietarios de suelo urbanizable, la LS/98 establece que la cesión obligatoria y gratuita no sólo abarca a los suelos afectados por sistemas generales incluidos, sino también a los sistemas generales adscritos (art. 18.2 LS/98)¹².

La técnica de la adscripción de los sistemas generales a sectores y a unidades de ejecución recogida en la LS/76 provocó una inflación en los nuevos planeamientos de grandes sistemas generales (no necesariamente imprescindibles, por ser suaves) habida cuenta que salían gratis a las Administraciones locales, pero la desaparición de la técnica de la expropiación exacerbó esta situación y hasta hoy. En muchos desarrollos urbanísticos uno no sabe si el modelo urbano elegido obedece a las necesidades reales de la sociedad o, más bien, a la necesidad o mera conveniencia de obtener gratuitamente suelo para sistemas generales, muchas veces sobredimensionados.

El siguiente paso en esta dinámica que pretende sufragar gracias al urbanismo verdaderas obras públicas se produce con el cambio legislativo producido por la LS/07 (Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que se mantiene en la vigente LS/15: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) que establece que los propietarios de suelo, además de asumir la cesión del suelo de todas las dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella (art. 18.1.a LS/15), sin distinguir entre dotaciones locales y sistemas generales, deben asumir el coste de todas las obras de urbanización, sin distinguir (de nuevo) entre dotaciones locales o sistemas generales (art.18.1.a LS/15); literalmente, este artículo establece como deber de los propietarios el costear “todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente”¹³. Naturalmente estos

¹² El art. 18.2 LS/98 establece que, entre los propietarios de suelo urbanizable, se encuentra la obligación de “ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, incluya o adscriba al ámbito correspondiente”. De la lectura de ambos preceptos, puede concluirse que, en suelo urbano no consolidado, la LS/98 sólo contempla la existencia de sistemas generales incluidos en el desarrollo urbanístico, mientras que en suelo urbanizable (probablemente, por su habitual mayor extensión superficial) los sistemas generales pueden encontrarse incluidos en el desarrollo o adscritos; en cualquier caso, en todos los supuestos funciona la cesión obligatoria y gratuita.

¹³ La jurisprudencia ha enfatizado este cambio legislativo. Así, la STS de 5 de diciembre de 2012 (rec. núm. 1314/2011) afirma en su fundamento jurídico quinto: “La regulación establecida respecto de los sistemas generales, por lo que ahora importa, en cuanto a la cesión de los terrenos correspondientes y, en su caso, a su ejecución o costeamiento de su urbanización, en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, y en el actual TRLS 2008 es diferente a la que se contemplaba en la anterior Ley 6/1998, de 13 de abril (...). No se excluye, por tanto, en ese precepto el coste correspondiente a las obras de urbanización de los sistemas generales previstas en la actuación correspondiente, como ya se había apuntado por esta Sala en la antes citada STS de 2 de julio de 2012”.

deberes de los propietarios no incluyen el coste de construcción de las edificaciones vinculadas a las dotaciones públicas como enfatiza Menéndez Rexach (2020: 91).

Pero, como no podría ser otra forma, la jurisprudencia ha puesto límites. El mejor ejemplo es la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (rec. nº 283/2014) que justifica que no puede realizarse un entendimiento tan amplio del cambio legislativo como para imponer a los propietarios los costes de ejecución de la ampliación de una línea de metro¹⁴.

No estaría de más realizar un debate sosegado acerca de si el urbanismo debe seguir utilizando el sistema de barra libre que inevitablemente propicia excesos o si, por el contrario, el urbanismo debería ser (al menos parcialmente) un coste público más con su correspondiente partida presupuestaria. Cabe plantearse hasta qué punto tiene sentido dibujar mega-actuaciones urbanísticas, con múltiples fases y etapas y con redes compartidas que obligan a establecer complejos mecanismos de financiación. Quizá sería más adecuado (y justo) volver al origen y que los propietarios de suelo (o los promotores de suelo) asumieran las cesiones locales, vinculadas al sector o a la unidad de ejecución, mientras que las infraestructuras de ciudad fueran financiadas por el conjunto de la ciudad y de sus ciudadanos. Este cambio agilizaría, seguro, la urbanización.

En idéntico sentido, debería limitarse la equidistribución de beneficios y cargas a cada actuación urbanística, evitando la generalización de la equidistribución a ámbitos superiores, por ejemplo, a todo el suelo urbanizable, eliminando el perverso juego de ámbitos deficitarios y excedentarios, que siempre complica la gestión urbanística y que genera una igualdad material irreal, puesto que el urbanismo es ínsitamente desigual. Sin embargo, la equidistribución a través del correspondiente proyecto de reparcelación cuando se realiza en ámbitos de desarrollo razonables (dentro de cada unidad de ejecución /actuación) funciona francamente bien, con todas sus posibles mejoras técnicas y de procedimiento, y ello a pesar de que, como brillantemente enfatizara García-Bellido (1999: 17) la equidistribución entendida como el “derecho a exigir el mismo beneficio que el vecino o a repartírselo a medias en unidades de reparto” es un “requisito insólito de garantía económica entre particulares inexistente en ningún país europeo”.

¹⁴ En el Fundamento Jurídico cuarto de la misma Sentencia, en la que se afirma: “Por tanto, es cierto que el alcance, pues, de este deber se ha ampliado en el TRLS08, en cuanto establece como deber legal de la promoción, el de costear y, en su caso, ejecutar “todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente”. Pero tal modificación –aspecto en el que insistiremos en el Fundamento siguiente– ha de entenderse, sin duda, referida a las obras de urbanización cuya incidencia permanece dentro los límites del ámbito de actuación –esto es, las que debemos considerar “dotaciones públicas de carácter local o sistema local”–, más no a las “dotaciones públicas de carácter general o sistema general”, como acontece con la prolongación de la Línea de Metro”. Un comentario a esta sentencia se puede encontrar en Ruiz (2016: 193) y en Soria (2020: 1).

BIBLIOGRAFÍA

- Alomar Esteve, Gabriel (1980), *Teoría de la ciudad*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Ayuntamiento de Madrid (1926), *Memoria del Plan General de Extensión*, Madrid, Imprenta municipal.
- Bassols Coma, Martín (1973), *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, Editorial Montecorvo.
- Bassols Coma, Martín (1996), “Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico”, *CyTET*, nº 107-108, pp. 19-51. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84118>
- Bassols Coma, Martín (1999a), “La influencia de Ildefonso Cerdá en la fundamentación jurídica de la urbanización”, *CyTET*, nº 119-120, pp. 189-208. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85573>
- Bassols Coma, Martín (1999b), “Las claves históricas y constitucionales del Derecho urbanístico en España”, en Pemán, Juan & Oliván, Javier, coords., *El Nuevo Derecho Urbanístico*, Barcelona, Ed. Cedecs, pp. 27-64.
- Bassols Coma, Martín (2006), “Ante el cincuentenario de la Ley del suelo y ordenación urbana de 1956: El proceso de su elaboración y aplicación”, *RDU*, nº 225, pp. 45-90.
- Bassols Coma, Martín (2018), “Iniciativa privada empresarial y propiedad del suelo en las actuaciones urbanísticas: su especial consideración en el medio urbano”, en Cerceida Pérez, José Antonio & Almeida Cerredá, Marcos, –dirs.– *Cuestiones actuales de derecho urbanístico*, Madrid, Wolters Kluwer España, pp. 79-111.
- Bidagor Lasarte, Pedro (1996), “Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956”, *CyTET*, nº 107-108, pp. 91-100. Disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84120>
- Carballo Caaberio, Antonio (1950), “Exposición sistemática de las normas vigentes”, en *Derecho Urbanístico español. Conceptos y legislación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pp. 63-135.
- Carro Martínez, Antonio (1956), “Los principios de la nueva Ley del suelo”, *Revista De Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 88, pp. 513-545. DOI: <https://doi.org/10.24965/real.vi88.6786>

- Cerdá, Ildefonso (1860), “Pensamiento económico del Proyecto del Ensanche de Barcelona”, reproducido en *Teoría de la construcción de las ciudades. Cerdá y Barcelona*, Madrid, Ministerio para las Administraciones públicas, vol. 1, 1991, pp. 457-471.
- Cerdá, Ildefonso (1861), “Cuatro palabras sobre el Ensanche, dirigidas al público de Barcelona por Don Ildefonso Cerdá”, reproducido en *Teoría de la construcción de las ciudades. Cerdá y Barcelona*, Madrid, Ministerio para las Administraciones públicas, vol. 1, 1991, pp. 577-589.
- Fernández, Tomás-Ramón (2016), “La herencia cultural de la Ley del suelo de 1956” en *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid, INAP, pp. 95-104.
- Fernández Torres, Juan Ramón (2009), “El Derecho urbanístico en España”, en *Tratado Técnico- Jurídico de la edificación y del Urbanismo*, vol. 4, Madrid, Aranzadi, pp. 49-50.
- García-Bellido, Javier (1995), “Génesis de los problemas urbanísticos estructurales para una política inviable de suelo en España”, en *La política del suelo en el siglo XXI: ¿intervención o liberalización?*, Curso Monográfico de Estudios Superiores de Urbanismo 19º, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, pp. 157-225.
- García- Bellido, Javier (1999), “Ildefonso Cerdá y su poderoso influjo en el urbanismo español del último siglo y medio”, *CyTET*, nº 119-120, pp. 5 y ss. Disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85558>
- García de Enterría, Eduardo (2007), *Problemas actuales del régimen local*, 3ª edición, Madrid, Civitas.
- Lora-Tamayo Vallvé, Marta (2002), *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*, Madrid, Marcial Pons.
- Menéndez Rexach, Ángel (2020), “Los sistemas generales. Obtención del suelo y atribución del coste de su implantación”, en *Cuestiones jurídicas de actualidad sobre planeamiento y gestión urbanística*, Madrid, Wolters Kluwer España, pp. 79-94.
- Pascual Martín, Jesús Ignacio (2015), *Gestión urbanística en la legislación de ensanche y de reforma interior*, La Coruña, Escola Galega de Administración Pública.
- Prieto, Fernando (2014), “Urbanización en España. Una aproximación cuantitativa”, *Ecosostenible*, nº 28, pp. 80-92.
- Rastrollo Suárez, Juan José (2015), “Iniciativa privada y ejecución del planeamiento en la legislación urbanística (I)”, *Revista de urbanismo y edificación*, nº 33, pp. 127-151.

- Ruiz López, Miguel Ángel (2016), “Los propietarios no deben financiar los sistemas generales que benefician a la colectividad (a propósito de la STS de 25 de noviembre de 2015 (RJ 2015, 6480)”, *Revista de urbanismo y edificación*, nº 36, pp. 193-206.
- Santiago Rodríguez, Eduardo de (2023), “La situación actual del planeamiento municipal en España: un complejo panorama con luces y sombras”, *CyTET*, nº 217, pp. 953-968. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.23>
- Soria Martínez, Gabriel (2020), “Límites a la imputación de los costes de ejecución de los sistemas generales”, *Práctica Urbanística*, nº 164.
- Terán, Fernando de (1982), *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Madrid, Alianza Universidad.
- Vaquer Caballería, Marcos (2018), *Derecho del territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch.