

1. ESTUDIOS

El régimen jurídico relativo a la cesión de las redes públicas en actuaciones integradas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid: análisis y balance, 24 años después¹

Jesús Ignacio Pascual Martín

Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid. Doctor en Derecho. Técnico Urbanista por el INAP

Cómo citar: Pascual Martín, Jesús Ignacio (2026). El régimen jurídico relativo a la cesión de las redes públicas en actuaciones integradas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid: análisis y balance, 24 años después. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 1/2026, 6-49

Resumen

Transcurridos más de 24 años desde la aprobación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la Administración regional se encuentra en pleno proceso de elaboración de una nueva norma urbanística. En este contexto, este artículo tiene como principal objetivo efectuar un balance sobre los aspectos fundamentales y más polémicos relativos al actual régimen jurídico de cesión de las redes públicas, en las actuaciones que el legislador autonómico denomina como integradas y que se dan en suelo urbano no consolidado y urbanizable, haciendo especial hincapié, en la parte final del mismo, en la valoración de las monetizaciones de las redes cuando no es posible su cesión *in natura* y resulta necesario el cumplimiento de esta obligación por equivalencia.

Abstract

More than 24 years after the approval of Law 9/2001 of July 17th, on Land Use in the Community of Madrid, the regional government is currently drafting new urban planning regulations. In this context,

¹ Recibido el 16 de diciembre de 2025. Aceptado el 7 de enero de 2026.

this article aims to assess the fundamental and most controversial aspects of the current legal system for transferring public facilities land in developments that the regional legislature refers to as integrated projects, which take place on unconsolidated urban land and developable land. The final section focuses particularly on the valuation of utility services when their transfer in natura is not possible and it is necessary to fulfill this obligation by providing an equivalent value.

Palabras clave

Urbanismo, dotaciones públicas, planeamiento urbanístico, obligación de cesión, cumplimiento por equivalencia.

Keywords

Urban planning, public facilities, urban planning, obligation to transfer, fulfillment of obligations by equivalence.

Sumario

1.- Introducción. 2.- Obligación de cesión de redes públicas y clases de suelo. 3.- Planeamiento no adaptado a la LSCM y obligación de cesión de redes. 4.- Redes públicas y aprovechamiento urbanístico. 5.- Cesión de redes públicas y cumplimiento por equivalencia. 6.- Valoración de la monetización de las redes públicas. 7.- Conclusiones a la vista del anteproyecto de ley del suelo y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid. Bibliografía.

1. Introducción

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM) ha sustituido el tradicional concepto de dotación por el de red pública², alterando así la

² Corresponde al legislador autonómico la definición del concepto de dotación. Como ha señalado la STC 61/1997, de 20 de marzo: “desde la competencia ex art. 149.1.1. C.E., no es posible definir o predeterminar las técnicas urbanísticas que al legislador autonómico corresponde libremente arbitrar en el marco de las condiciones básicas”.

terminología que venía siendo utilizada por nuestro ordenamiento urbanístico estatal³. Estas redes están contempladas en su artículo 36.1 cuando establece que: “*Se entiende por red pública el conjunto de los elementos⁴ de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un servicio integral*” (a la colectividad), definición un tanto confusa, calificada, no sin razón, como tautológica por la doctrina⁵, pero que no nos impide apreciar cuáles son las dos características fundamentales que cabe atribuir a las mismas; esto es: (i) su necesaria titularidad pública⁶; y (ii) su vinculación por el planeamiento urbanístico a un fin de uso o servicio público siendo, a su vez, susceptibles de distinción, en atención a este último criterio, entre: a) redes de infraestructuras, b) redes de equipamientos y c) redes de servicios.

Pues bien, a partir de estas dos notas, diferencia el artículo 36.1 LSCM, en función de su influencia en el territorio, entre redes supramunicipales, generales y locales, alterando la acostumbrada dicotomía existente en nuestra legislación urbanística estatal entre sistemas generales y dotaciones locales⁷. Si bien habría que decir, señalaba Porto Rey (2002: 290) recién aprobada la LSCM, que las redes supramunicipales ya estaban incluidas dentro de los llamados sistemas generales enumerados en el artículo 25 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (RPU).

³ Como señala Hernández Aja (2002: 50), la LSCM introdujo una novedad terminológica al agrupar bajo el término “*redes de infraestructuras equipamientos y servicios públicos*”, lo que tradicionalmente se había conocido como dotaciones. Sobre la sustitución del concepto de dotación por el de red pública madrileña, vid. Serrano Alberca (2001).

⁴ Por elementos hay que entender en realidad parcelas, esto es, y conforme establece el artículo 26.1 b) del TRSyRU: “*unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente*”.

⁵ Vid. Porto Rey (2002: 288).

⁶ Únicamente los entes con forma de personificación de Derecho público -territoriales o no, pero con capacidad jurídica para ser titulares de dominio público- pueden ser titulares de las redes públicas.

⁷ En este sentido, afirmaba González-Berenguer Urrutia (1992: 60) que uno de los más felices hallazgos de la sistemática implantada por la ley de 1975 -especialmente visible en la reforma de la Ley del Suelo de 1990- consiste en la distinción de dos clases de dotaciones: (i) aquellas cuyo destino es atender las necesidades a la ciudad en su conjunto, o al menos a varios sectores de la misma (la Ley les llama sistemas generales); (ii) aquellas otras atribuibles al servicio de sólo un sector. La Ley 8/90 las llama “*dotaciones públicas de carácter local*” (art. 57.2).

Precisamente, esta distinción entre dotaciones locales y sistemas generales ha tenido en nuestra legislación urbanística una importancia fundamental a la hora de delimitar sus mecanismos de obtención, pues mientras que las dotaciones locales debían serlo por cesión de sus propietarios a la Administración en el seno de actuaciones sistemáticas⁸, en el caso de los sistemas generales -dado que los mismos se encontraban afectos funcionalmente al servicio de todo el municipio, no beneficiando exclusivamente a concretos polígonos o unidades de actuación⁹-, éstos debían ser adquiridos por la Administración, en principio y con carácter general, a través del instituto expropiatorio¹⁰. En este sentido, y aunque tanto el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRLRS de 1976), como el posterior Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLRS de 1992), previeron otras formas de obtención de los sistemas generales ligadas al aprovechamiento medio y tipo, respectivamente, a abonar en unidades de ejecución excedentarias de aprovechamiento, nunca contemplaron la posibilidad de que la cesión dotacional alcanzase a estos sistemas generales, tal y como se encargaba de afirmar, durante la vigencia de los anteriores textos refundidos, la doctrina más influyente¹¹.

Anulado, sin embargo, el TRLRS de 1992 por la STC 61/1997, de 20 de marzo, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV), dará un giro copernicano al asunto al contemplar, ya de forma expresa, la obligación de cesión de los

⁸ La actuación sistemática, señalan Pons González y Del Arco Torres (1998: 12), tiene lugar “cuando la ejecución del planeamiento urbanístico se realiza mediante las unidades de ejecución que se delimitan dentro de cada área de reparto”.

⁹ Señala a este respecto la STS de 3 de diciembre de 2015 (RC 2030/2014) que: “las dotaciones públicas de carácter general o sistemas generales se definen porque dan servicio y cumplen unas funciones que abarcan más de un ámbito de planeamiento”. Esta condición de sistema general -STS de 15 de octubre de 2002 (RC 10690/1998)-: “no se pierde por el hecho de que ciertas y específicas obras produzcan un beneficio particularmente intenso a ciertos particulares (...) Es decir, el beneficio especial que perciban unos particulares no autoriza a transmutar en sistema local lo que es un sistema general”.

¹⁰ La solución del Texto Refundido de 1976 en materia de cesiones -afirman sendas SSTs de 28 de noviembre de 1990 (RRCC Ponente Delgado Barrio)-, “consiste en distinguir aquellas dotaciones que están al servicio de la generalidad de los ciudadanos, en las que los terrenos han de ser obtenidos por expropiación -art. 134.2 del Texto Refundido-, es decir, con cargo a un presupuesto al que contribuyen todos (...) y aquellas otras que están al servicio del polígono o unidad de actuación en las que los terrenos han de ser cedidos por los propietarios, en cuanto especialmente beneficiados, mediante la técnica de la reparcelación o compensación”.

¹¹ Vid. González-Berenguer Urrutia (1993).

terrenos destinados por el planeamiento a sistemas generales en suelo urbano no consolidado (art. 14.2 LRSV)¹². Y, básicamente, lo mismo establecerá el artículo 18 LRSV para el suelo urbanizable, con la adición de que la cesión de los sistemas generales lo era, tanto de aquellos que el planeamiento general incluyese, como de los que adscribiese al ámbito correspondiente¹³.

De esta forma, se consagrará, por primera vez y de forma explícita en nuestro Derecho, la obligación de cesión de los denominados sistemas generales, igualando en este punto su régimen jurídico con el de las dotaciones locales¹⁴. Lo que confirmará la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, eliminando cualquier distinción entre los sistemas generales y la dotaciones locales para determinar, en su artículo 16.1.a), como una de las obligaciones derivadas de las actuaciones de urbanización, la de *“entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención (...)”*, previsión que después ha pasado al artículo 16.1.a) del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR de 2008) y al posterior, y actualmente vigente, artículo 18.1 a) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRUR).

Consecuentemente, cualquier dotación pública, incluida o adscrita a una actuación urbanística, debe ser objeto de cesión a la Administración actuante en los sistemas de actuación privados, tal y como, por otro lado, se ha encargado de poner de manifiesto de

¹² Así, establecerá en su artículo 14.2, para los propietarios de terrenos de suelo urbano que careciesen de urbanización consolidada, los deberes, en lo que aquí interesa, de: *“a) ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos; y, b) ceder obligatoria y gratuitamente el suelo 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”*.

¹³ En concreto, determinará (art. 18.2 LRSV) que la transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios la obligación de *“ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente (...)”*.

¹⁴ González-Berenguer Urrutia (2002).

manera contundente la doctrina¹⁵, siempre con el límite de la viabilidad económica de la actuación conforme previene el artículo 22.5 del TRLSyRU¹⁶. Obligación de entrega de terrenos dotacionales, por lo demás, distinta a la prevista en el artículo 18.1.b) del TRLSyRU, relativa al aprovechamiento lucrativo¹⁷. Precepto que hay que poner en relación con el artículo 51.1 TRLSyRU que establece que *“con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”*.

Así, las entregas de aprovechamiento lucrativo a la Administración actuante lo son a los efectos de que las parcelas en las que se materializa el mismo se integren en los correspondientes patrimonios públicos de suelo, siendo su destino su posterior enajenación a fin de regular el mercado del suelo. Por el contrario, las cesiones de suelos dotacionales del artículo 18.1.a) TRLSyRU se materializan en parcelas destinadas al uso o servicio público, siendo intransmisibles como corresponde a su naturaleza demanial¹⁸ y no integrándose dichas dotaciones, conforme declara expresamente la propia LSCM¹⁹, dentro de los patrimonios públicos de suelo.

¹⁵ Iglesias Gonzáles y Magide Herrero (2012).

¹⁶ Conforme a este precepto: *“La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación”*.

¹⁷ Este artículo 18.1.b) TRLSyRU establece el deber legal de *“entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística”*. Con carácter general, el porcentaje no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.

¹⁸ Sobre el carácter demanial de las dotaciones públicas, vid. Pascual Martín (2020).

¹⁹ En este sentido, el artículo 174.1 LSCM prevé que integran el patrimonio público de suelo: *“(…) b) Los terrenos, construcciones y edificaciones no afectos a un uso o servicio público adquiridos al ejecutar el planeamiento, incluidos los adquiridos mediante convenios urbanísticos”*.

Llegado este punto, habría que poner de manifiesto, como ha señalado la STC 61/1997, de 20 de marzo, que “*el Estado carece de competencias para establecer cuál o cuáles sean las vías necesarias e indisponibles para obtener terrenos dotacionales*”²⁰, siendo ésta una cuestión puramente urbanística competencia exclusiva autonómica ex artículo 148.1.3 CE²¹. Pues bien, la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de esta competencia²², ha dispuesto en el artículo 90 LSCM que los terrenos que el planeamiento urbanístico destine y reserve a elementos integrantes de las redes públicas pasarán a titularidad pública, en lo que aquí interesa (apartado a): “*Mediante cesión libre, gratuita y, en su caso, urbanizada, sólo cuando formen parte de un ámbito de actuación, de un sector o unidad de ejecución*”. De esta forma, y congruentemente con la evolución descrita del Derecho estatal, la LSCM no diferencia entre las distintas clases de redes públicas dibujadas por el planeamiento (locales, generales o supramunicipales), sino que las somete, en principio, a un mismo régimen jurídico, si bien hay que matizar tal afirmación en el suelo urbanizable, en los términos que a continuación se exponen.

2. Obligación de cesión de redes públicas y clases de suelo

²⁰ STC 61/1997, que también quiere subrayar que “*el Estado no puede imponer los medios o instrumentos urbanísticos en que puedan articularse las condiciones básicas de ejercicio del derecho y del cumplimiento del deber a que se refiere el art. 149.1.1º C.E. (áreas de reparto; sistemas generales adscritos; carácter indisponible de las áreas; etc.). Medios o instrumentos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico en materia urbanística*” (FJ 24).

²¹ En este sentido, ha señalado la STC 28/2017, de 16 de febrero, FJ 5, que “*la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo tiene el carácter de exclusiva, pues así ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas, según los arts. 148.1.3 y 149.1 CE y todos los Estatutos de Autonomía (en lo que ahora importa, art. 31.1.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha)*”, sin perjuicio de que, “*la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)*”.

²² Competencia reconocida en el artículo 25.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

Efectivamente, la LSCM, conforme al esquema vigente en la legislación estatal en el momento en la que fue aprobada (la LRSV), asocia la obligación de cesión de redes a la titularidad de suelo urbano no consolidado y urbanizable. Para el caso del primero, el artículo 18.2 b) LSCM determina como deber de la propiedad el de *“efectuar a título gratuito, en la forma y cuantía dispuesta en la presente Ley y en el contexto del sistema de ejecución establecido, las cesiones de suelo reservado para las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos”*, sin distinción alguna en cuanto a su carácter de local, general o supramunicipal. Misma obligación que incumbe, por remisión del artículo 21 LSCM, a los propietarios de suelo urbanizable sectorizado. En ambos supuestos, las cesiones se efectúan en el seno de lo que el legislador autonómico denomina actuaciones integradas²³ y que presuponen la previa delimitación de las correspondientes unidades de ejecución²⁴. Conforme a lo anterior, el artículo 91 LSCM, clave a este respecto, establece que:

“1. El suelo que el Plan General²⁵, en cumplimiento de lo dispuesto en el número 6 del artículo 36 de la presente Ley, haya reservado para redes públicas locales en cada ámbito o sector, y/o unidades de ejecución en que se puedan dividir, deberá ser cedido gratuitamente al Municipio, libre de cargas y urbanizado.

2. Además de las cesiones de suelo para redes locales, todo ámbito o sector, y/o unidades de ejecución en que se puedan dividir, debe contribuir a las externalidades del sistema integrado de redes generales de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, y en el suelo urbanizable, además, de redes supramunicipales, debiendo ceder con tal objetivo la correspondiente superficie de suelo.”

Los propietarios de suelo urbano no consolidado deben, pues, ceder los suelos destinados por el planeamiento urbanístico a redes públicas locales y generales, mismas

²³ Establece a este respecto el artículo 79.2 LSCM que: *“La ejecución del planeamiento se llevará a cabo, por regla general, a través de actuaciones integradas. La definición de la modalidad de gestión de una actuación integrada consistirá en la delimitación de la unidad de ejecución y la fijación del sistema de ejecución, todo ello según lo establecido en el Capítulo IV de este Título”*.

²⁴ Fuera de las actuaciones integradas, hay que estar al régimen de las actuaciones de dotación que prevé el artículo 19.bis) LSCM, precepto introducido por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre.

²⁵ Hay que tener en cuenta que la ordenación pormenorizada en suelo urbano consolidado no es una función propia del Plan General (art. 47.1 LSCM). Tampoco lo es en el suelo urbanizable, aunque pueda hacerlo con carácter excepcional en el suelo urbanizable sectorizado conforme a lo previsto en el artículo 42.5 g) LSCM. Por ello, la referencia al Plan General debería serlo al *“instrumento del planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada”*.

obligaciones que corresponden a los propietarios de suelo urbanizable, añadiéndose, sin embargo, para este último caso, además, la carga de cesión de las redes supramunicipales.

El artículo 91 LSCM, no deja de ser, sin embargo, algo confuso, pues mezcla divisiones de suelo a efectos de ordenación (ámbitos -se entiende de actuación, al tratarse de suelo urbano no consolidado- y sectores), con los espacios delimitados a los efectos de la ejecución del planeamiento en el seno de actuaciones integradas, que son obligatoriamente las unidades de ejecución. A este respecto hay que tener en cuenta que:

i) la totalidad del suelo urbano de un término municipal deberá dividirse en *áreas homogéneas*, siendo cada una de ellas la pieza de referencia respecto a la cual se señalan las condiciones de la ordenación estructurante²⁶. Dentro de las áreas homogéneas, se delimitarán los *ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado* que proceda, pudiendo, no obstante, constituir toda el área homogénea un único ámbito (art. 37.1 LSCM²⁷);

(ii) los “sectores” son los espacios del suelo urbanizable que han de ser objeto del desarrollo de la ordenación pormenorizada (art. 37.2 LSCM). No hay, por lo tanto, sectores en suelo urbano no consolidado;

(iii) las “áreas homogéneas, los ámbitos de actuación y los sectores” son, de esta forma, tanto delimitaciones de suelo respecto de los que se señalan las condiciones de la ordenación estructurante²⁸, como espacios de referencia para el desarrollo de la

²⁶ Precepto que añade que: “Las áreas homogéneas del suelo urbano deberán delimitarse atendiendo a criterios de homogeneidad tipológica y funcional en sí mismas y respecto al conjunto del núcleo urbano y el territorio municipal. Respetando tales criterios, se justificará que, en la medida de lo posible, cada área homogénea de suelo urbano coincida en la mayor parte de su extensión con barrios o unidades tradicionales de la ciudad consolidada, y que sus límites sean elementos estructurantes de la ordenación urbanística. Sobre estas divisiones de suelo se aplicarán las zonas urbanísticas de ordenación pormenorizada u Ordenanzas, establecidas en el artículo 40”.

²⁷ En este sentido explica la Exposición de Motivos de la LSCM (VII) que “dentro de las áreas homogéneas se delimitarán los ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado que proceda, pudiendo constituir toda el área homogénea un único ámbito”.

²⁸ Prevé el artículo 35.1 LSCM que: “Son determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro”. Y, en concreto -art. 35.2.b) LSCM- y en lo que aquí interesa: “La definición de los elementos estructurantes de los sistemas de redes públicas”, valga la tautología. Por el contrario, son

ordenación pormenorizada (art. 37.3 LSCM) a través del correspondiente plan parcial (art. 47.1. LSCM)²⁹;

(iv) finalmente, el artículo 98.1 LSCM dispone que: *“Las unidades de ejecución son los suelos acotados en el interior de los ámbitos de actuación o sectores que se delimitan para llevar a cabo la actividad de ejecución del planeamiento bajo la modalidad de actuación integrada”*. Son, por lo tanto, las delimitaciones territoriales donde se producen materialmente las cesiones en el seno de los correspondientes proyectos de reparcelación. A este respecto, establece el artículo 86.1 LSCM que: *“Se entiende por reparcelación, la transformación con finalidad equidistributiva, de las fincas afectadas por una actuación urbanística y de los derechos sobre ellas, para adaptar unas y otros a las determinaciones del planeamiento urbanístico, aplicando el criterio de proporción directa de los valores aportados a la operación reparcelatoria”*³⁰. Por lo demás (artículo 86.2 LSCM): *“El suelo objeto de cualquier reparcelación será siempre una unidad de ejecución completa”*.

El artículo 91 LSCM plantea, en cualquier caso, al hacer referencia a las *“externalidades del sistema integrado de redes generales de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos”*, la cuestión de la inclusión o exclusión de las redes públicas dentro de dichas clases de suelo, sin perjuicio de su adscripción a las mismas a los efectos de su obtención, posibilidad que contemplaba expresamente el artículo 9.2 del TRLS de 1992 cuando establecía que: *“Los terrenos destinados a sistemas generales podrán no*

determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística, *“aquellas que tienen el grado de precisión suficiente para legitimar la realización de actos concretos de ejecución material”* del planeamiento urbanístico, que *“habrán de desarrollar, sin contradecirlas, las determinaciones estructurantes que correspondan”* (art. 35.3 LSCM) y, en concreto, *“los elementos de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que conforman las redes locales, completando las redes generales y supramunicipales”* (art. 35.4.e) LSCM).

²⁹ En este sentido establece este artículo 47.1 LSCM que: *“El Plan Parcial desarrolla el Plan General o el Plan de Sectorización para establecer la ordenación pormenorizada de ámbitos y sectores completos, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbanizable”*, a lo que añade su apartado 2 que: *“Cuando, en suelo urbano no consolidado, los Planes Parciales tengan por objeto operaciones de reurbanización, reforma, renovación o mejora urbanas se calificarán de reforma interior”*.

³⁰ Como señala Bassols Coma (2002:174), tanto los ámbitos de actuación como los sectores son fundamentalmente divisiones de suelo a efectos de la ordenación detallada del planeamiento urbanístico, mientras que las unidades de ejecución son divisiones a efectos de la ejecución del planeamiento.

*ser objeto de clasificación específica de suelo, sin perjuicio de que los de nueva creación previstos en el planeamiento se adscriban a las diferentes clases de suelo a los efectos de su valoración y obtención”*³¹. Se preveía, de esta manera, por el legislador de 1992, la existencia de suelos de sistemas generales, tanto incluidos en las clases de suelo, como excluidos de éstas, pero adscritos a las mismas a los únicos efectos de su obtención y valoración³².

En sentido contrario, sin embargo, el artículo 42.1 a) LSCM dispone que *“la totalidad del suelo municipal estará adscrito a todas o algunas de las clases y categorías de suelo, incluyendo los espacios que califique como elementos integrantes de cualquier red pública de infraestructuras, equipamientos o servicios públicos”*, lo que, unido a lo previsto en el artículo 13.1 LSCM -que determina que *“el planeamiento general clasifica el suelo del término municipal en todas o algunas de las siguientes clases: a) suelo urbano. b) suelo urbanizable. c) suelo no urbanizable de protección”*- ha llevado al Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) -sentencia de 22 de noviembre de 2007 (Rec. 3333/2004)- a afirmar que *“el término adscrito (que utiliza el artículo 42.1 a) LSCM) ha de interpretarse como sinónimo de incluido y la referencia a los espacios que califique como elementos integrantes de cualquier red pública de infraestructuras, equipamientos o servicios públicos ha de interpretarse en el sentido de que tales espacios también se han de incluir en alguna de las clasificaciones citadas”*.

La anterior conclusión, no obstante, ha de matizarse a la vista del artículo 37.2.a) LSCM, que establece que la delimitación sectorial procederá *“sobre la totalidad del suelo urbanizable sectorizado, con la excepción opcional de los suelos calificados como elementos de redes supramunicipales o municipales (generales) que podrán integrarse o no dentro de los sectores”*. De acuerdo con lo anterior, el artículo 42.5.b) LSCM determina que en el

³¹ Antes del TRLS de 1992, ya se había pronunciado la doctrina al respecto, señalando que los sistemas generales constituían un concepto distinto de la clasificación del suelo. Vid. Sanz Boixareu (1980).

³² Esta es la opción actualmente existente en el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en cuya Memoria (pág. 542) puede leerse: *“según el art. 9.2 del TRLS los terrenos destinados a sistemas generales podrán no ser objeto de clasificación específica de suelo. El nuevo Plan General, teniendo en cuenta esta posibilidad, ha optado porque estos suelos no sean una clase de suelo específica”*.

suelo urbanizable sectorizado el Plan General contendrá como determinación la “*división en uno o varios sectores, de forma que todos los terrenos correspondientes a esta categoría urbanística pertenezcan a alguno de ellos. Respecto de los elementos integrantes de las redes públicas generales de infraestructuras, equipamientos y servicios, el Plan General deberá optar entre integrarlos como parte de un sector o considerarlos no pertenecientes a ninguno, resultando, en cada caso, los efectos diferenciados de ordenación y gestión que se contemplan en la presente Ley*”. A lo que añade el artículo 48.4 LSCM que: “*El Plan Parcial, además del sector, habrá de ordenar, en su caso, los siguientes suelos destinados por el planeamiento general a redes públicas supramunicipales o generales, salvo que la Administración competente manifieste su intención de acometer su ordenación a través de un Plan Especial*”³³: a) *Aquellos que se dispongan en el interior del sector;* b) *Aquellos que, situados adyacentes al sector, sean adscritos al mismo como resultado de la equidistribución respecto a la correspondiente área de reparto*”³⁴.

Se contemplan, de esta forma por la LSCM, tanto redes supramunicipales y generales incluidas en los sectores del suelo urbanizable, como redes supramunicipales y generales exteriores a los mismos -aunque, obligatoriamente, dentro del suelo urbanizable³⁵-, pudiendo ser ordenadas, en este último caso, tanto por un Plan Especial, como por el propio Plan Parcial del sector. Posibilidad de adscripción no prevista en la LSCM, en cambio, para el suelo urbano no consolidado, lo cual resulta congruente con la doctrina del Tribunal Constitucional que interpretaba la LRSV³⁶, vigente cuando se aprobó la Ley madrileña. En

³³ En este sentido, establece el artículo 50.1.a) LSCM como una de las funciones de los planes especiales, la de “*definir, modificar, ampliar o proteger cualquier elemento integrante de las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, en cualquier nivel jerárquico establecidos en el artículo 36*”.

³⁴ Por su parte, el artículo 45.1 LSCM determina que el contenido sustantivo de un Plan de Sectorización cubre, en lo que aquí interesa, “*las relativas a la delimitación del sector que será objeto de actuación urbanizadora, estableciendo para el mismo las pertinentes condiciones básicas de ordenación*” (letra a) y “*la calificación de los terrenos que deben formar parte de las redes públicas supramunicipales y generales, sean o no interiores al nuevo sector, de forma que se garantice su integración en la estructura municipal*” (letra b).

³⁵ Caso en el que las redes se adscriben a los sectores a efectos de su obtención.

³⁶ Efectivamente, y como explicará la STC 94/2014, de 12 de junio, FJ 3: “*(...) el art. 14.2 LRSV extiende a los suelos urbanos no consolidados la posibilidad de obtener por cesión gratuita y obligatoria los suelos de sistema general no necesarios para satisfacer las necesidades del ámbito, pero la limita a los que se incluyan en el suelo urbano no consolidado, esto es, aquellos que quedan comprendidos dentro del ámbito de suelo urbano no consolidado delimitado por el planeamiento (...) No contempla, sin embargo, la*

este sentido, establece el artículo 42.6 LSCM que *“la totalidad del suelo urbano deberá ser dividida por el Plan General en áreas homogéneas, y ámbitos de actuación de acuerdo a lo establecido en el artículo 37 de la presente Ley. Dentro de cada área y ámbito, con base en los objetivos y criterios urbanísticos y por aplicación del artículo 14 de la presente Ley, el Plan General habrá de adscribir la totalidad de los terrenos a las categorías primarias de suelo urbano consolidado o suelo urbano no consolidado”*³⁷.

3. Planeamiento no adaptado a la LSCM y obligación de cesión de redes

La obligación de cesión de las redes públicas está subordinada, como es lógico, a su previsión por el planeamiento urbanístico. Pues bien, transcurridos más de 24 años desde la aprobación de la LSCM, el esquema de cesiones de suelos dotacionales establecido en la legislación urbanística madrileña está en tela de juicio, habida cuenta de que la gran mayoría de los Planes Generales de los municipios de la región, incluido el de Madrid³⁸, continúan sin adaptarse a la Ley autonómica, lo que plantea el problema de la exigencia de las cesiones de redes generales y supramunicipales, habida cuenta de que su previsión es una determinación estructurante del planeamiento urbanístico.

Así, el artículo 36.3 LSCM -tras afirmar que *“la definición de las redes públicas implica señalar expresamente todos aquellos elementos necesarios para asegurar el*

posibilidad de adscribir suelos de sistema general exteriores al ámbito, como sí lo hace para los suelos urbanizables el art. 18 LRSV, al establecer la obligación de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, «incluya o adscriba» al ámbito correspondiente”.

³⁷ En sentido contrario mantienen Menéndez Rexach e Iglesias González (2011:90) que *“todos los terrenos destinados a redes públicas deben estar adscritos a alguna de las clases o categorías de suelo (art. 42.1). Esto no significa que deban tener necesariamente una clasificación. Pueden estar ‘adscritos’, pero no ‘clasificados’”*. Si bien reconocen que *“la LSM no es muy clara al respecto”*.

³⁸ Así lo reconoce la propia Comunidad de Madrid, en el documento de consulta pública de septiembre de 2025, sobre el anteproyecto de la Ley del Suelo y Ordenación del Territorio, en el que se constata que, tras los 24 años de vigencia de la Ley 9/2001, sólo 21 municipios de 179 se encuentran adaptados a la misma.

funcionamiento correcto y adecuado a las necesidades previstas para la red correspondiente” - prevé que:

“a) Tendrán el carácter de determinaciones estructurantes todas aquellas que consistan en señalar las reservas y dimensiones de cualquier suelo que se prevea como elemento de una red pública supramunicipal o general.

b) Asimismo, tendrán el mismo carácter de determinaciones estructurantes las que definan las condiciones básicas de ordenación de cada uno de tales elementos, si bien el desarrollo detallado de los mismos se concretará a través de determinaciones pormenorizadas.”

Por el contrario, establece el apartado c) de este mismo artículo 36.3 LSCM que: *“El señalamiento de los espacios destinados a elementos de las redes locales, así como de cualesquiera otros parámetros necesarios para su ordenación detallada, tendrán el carácter de determinaciones pormenorizadas (...)”*.

En consecuencia, la LSCM establece estas dos reglas: (i) el sistema de redes supramunicipales únicamente puede ser establecido por el planeamiento regional territorial o, en su defecto, por el planeamiento general, redes que se circunscriben, por lo demás, exclusivamente al suelo urbanizable (artículo 36. 4 LSCM)³⁹; (ii) la previsión de las redes generales es competencia del planeamiento general (artículo 36. 5 LSCM)⁴⁰.

³⁹ El artículo 36.4 de la LSCM dispone a este respecto que: *“El sistema de redes supramunicipales solo podrá ser establecido por el planeamiento regional territorial o, en su defecto, por el planeamiento general, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 50. En consecuencia, la definición de cualquier elemento de una red pública supramunicipal, localización, capacidad o cualesquiera otras características de los suelos que formen parte de las redes supramunicipales en un municipio serán las que resulten de las determinaciones establecidas por estos planeamientos en suelos urbanizables”*. La Ley incurre aquí en una aparente contradicción con lo dispuesto 36. 3. a) y b) LSCM, antes mencionados, puesto que parecía, conforme a los mismos, que el planeamiento territorial o general sólo era competente para prever las dimensiones, reservas de suelo y las condiciones básicas de ordenación de las mismas -o lo que es lo mismo, las condiciones estructurantes-, mientras que ahora se establece que es el planeamiento territorial o general el que debe de contemplar *“cualquier elemento”* que defina este tipo de redes en suelo urbanizable. Esta aparente contradicción, sin embargo, ha de salvarse afirmando que el planeamiento territorial o general únicamente tiene como función propia la regulación de las condiciones estructurantes de las redes supramunicipales en suelo urbanizable y urbano no consolidado. Buena prueba de lo anterior es lo dispuesto en el mencionado artículo 48.4 LSCM -que permite ordenar al plan parcial las redes públicas supramunicipales o generales incluidas dentro del suelo urbanizable- y lo establecido en el precitado artículo 50.1.a) LSCM, que establece que los planes especiales tienen como función la de *“definir, modificar, ampliar o proteger cualquier elemento integrante de las redes pública”*. En conclusión -vid. De Asís Roig (2002:398)- *“tienen la consideración de determinaciones pormenorizadas las relativas al desarrollo de las redes públicas supramunicipales y generales (art. 36.3.b)”*.

⁴⁰ El artículo 36.5. LSCM establece que *“el sistema de redes generales deberá definirse en la ordenación estructurante respecto al conjunto del Municipio, de forma que cada una tenga las dimensiones y*

Estas reglas, no obstante, quiebran en el caso de planes generales no adaptados a la LSCM, puesto que la disposición transitoria séptima de la misma establece que: *“Mientras no se produzca la primera formulación conforme a esta Ley o, en su caso, la revisión o la adaptación de los Planes Generales y Normas Subsidiarias, las reservas de suelo para infraestructuras, equipamientos y servicios a que se refiere el artículo 36 de la presente Ley podrán determinarse por el procedimiento prescrito por esta Ley para la delimitación de unidades de ejecución”*⁴¹. Como señala la STSJM de 14 de marzo de 2009 (Rec. 805/2005), esta disposición transitoria séptima: *“(…) regula, con carácter transitorio, una habilitación expresa y excepcional para adecuar los Planes Generales de ordenación Urbana o Normas Subsidiarias de Planeamiento, no adaptadas a la misma, a la nueva normativa sobre redes públicas contenida en su artículo 36 y determinar aquellas en sus niveles supramunicipal y general y sus condiciones básicas de ordenación tanto estructurantes como pormenorizadas, sin efectuar diferenciación o exclusión alguna y siguiendo el procedimiento señalado en su artículo 100 (LSCM)”*.

Por su parte, han dicho Porto Rey y De la Roca Sanz⁴² -habida cuenta que las unidades de ejecución pueden delimitarse en los propios Planes Parciales⁴³- que nada impide que éstos localicen y definan las redes supramunicipales a falta de adaptación del planeamiento general, lo que es, por lo demás, congruente con lo establecido en la disposición transitoria cuarta LSCM cuando determina que:

características suficientes para satisfacer adecuadamente las necesidades sociales actuales y potenciales”. Es, por lo tanto, el Plan General o, en su defecto, el Plan de Sectorización en suelo urbanizable no sectorizado, el instrumento llamado a ejercer dicha competencia, sin perjuicio de que los instrumentos de desarrollo establezcan la ordenación pormenorizada legitimante de su ejecución.

⁴¹ Este procedimiento está previsto en el artículo 100.2 LSCM.

⁴² Porto Rey y De la Roca Sanz (2007:29).

⁴³ Determina a este respecto el artículo 48.1.e) LSCM, como contenido de los planes parciales, el relativo a la delimitación de “las unidades de ejecución que se juzguen convenientes para la mejor gestión de la ejecución, señalando a cada una el sistema de ejecución correspondiente”.

“1. Las disposiciones de la presente Ley sobre las cesiones a efectuar en cada clase de suelo⁴⁴ serán aplicables de conformidad con las siguientes reglas:

a) En suelo urbanizable programado serán exigibles las cesiones previstas por esta Ley cuando al momento de su entrada en vigor no se hubiera aprobado inicialmente y sometido a información pública el correspondiente Plan Parcial. En este caso, el Plan Parcial establecerá las cesiones que fija esta Ley, cualesquiera que sean las previsiones del Plan General al respecto y sin necesidad de modificar éste.

b) En suelo urbanizable no programado serán exigibles las cesiones previstas por esta Ley cuando al momento de su entrada en vigor no se hubiera aprobado inicialmente y sometido a información pública el correspondiente Programa de Actuación Urbanística. En este caso, el Plan de Sectorización establecerá las cesiones que fija esta Ley, sin que en ningún caso puedan minorarse las establecidas por el Plan General.

c) En suelo urbano no serán exigibles las cesiones previstas para redes generales en la presente Ley, en tanto no se adapte en su totalidad el planeamiento general a la misma, mediante revisión o primera formulación.”⁴⁵

El apartado b) no plantea, en principio, especiales problemas: el plan de sectorización debe contemplar las redes supramunicipales y generales objeto de cesión conforme a las previsiones de la LSCM, pues tiene capacidad suficiente para establecer determinaciones estructurantes de planeamiento⁴⁶. Le corresponde, además, la fijación del aprovechamiento unitario, si bien, y conforme prevé el artículo 84.4 LSCM, *“al delimitar sectores en suelo urbanizable no sectorizado, el aprovechamiento unitario que establezca el Plan de Sectorización será el del área de reparto delimitada por el Plan General para el suelo urbanizable sectorizado”*⁴⁷. Todo ello, posibilita, teóricamente, que el plan de sectorización,

⁴⁴ La Disposición transitoria primera de la LSCM contempla que la clasificación del suelo y el régimen urbanístico de la propiedad de éste regulados en la presente Ley serán de aplicación, desde su entrada en vigor, a los planes y normas vigentes en dicho momento, teniendo en cuenta las reglas que la misma prevé.

⁴⁵ Hay que tener en cuenta aquí lo establecido en la disposición transitoria tercera de la LSCM en relación con los instrumentos en tramitación.

⁴⁶ En este sentido, el artículo 44 LSCM establece, en su apartado 1, que: *“Los Planes de Sectorización son los instrumentos mediante los cuales se establecen las determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística, necesarias para valorar la procedencia de acometer la transformación urbanizadora de terrenos clasificados como suelo urbanizable no sectorizado”*, añadiendo su apartado 2 que: *“Los Planes de Sectorización completan la ordenación estructurante del correspondiente Plan General sobre el ámbito de suelo urbanizable no sectorizado que es objeto de una iniciativa de transformación”*.

⁴⁷ Sobre esto, vid. Lobón Cerviá (2002:961).

que es un instrumento de planeamiento general *ex* artículo 34.2 LSCM, pueda localizar tanto las redes generales, como las supramunicipales, objeto de cesión.

El apartado c), por su parte, tampoco plantea mayores dificultades al excepcionar del deber de cesión de redes generales a los propietarios de suelo urbano no consolidado, en tanto en cuanto no se adapte el planeamiento general en su totalidad. Por lo tanto, en esta clase de suelo, los planes parciales no deben prever nada más que redes locales al no tener los propietarios obligación, en ningún caso, de ceder los terrenos destinados a redes supramunicipales (tal y como se ha señalado antes), ni a redes generales conforme a esta disposición transitoria⁴⁸.

Más enjundia presenta, sin embargo, el apartado a) de este artículo, en cuanto que habilita a los planes parciales -con carácter transitorio y en tanto no se aprueben las adaptaciones del planeamiento general- a que realicen una función que no es la suya: la previsión de las redes supramunicipales y generales en los sectores de suelo urbanizable programado. Y ello, aunque nos encontremos ante determinaciones estructurantes impropias de su competencia⁴⁹, lo que puede eventualmente descompensar urbanísticamente sectores que han sido dimensionados por el planeamiento general con unas redes o dotaciones que ahora podrían verse sustancialmente incrementadas en función de los estándares que fija la LSCM. Se trata, en definitiva, de que, como consecuencia de aplicar las cesiones para redes supramunicipales y generales, no pueda materializarse el aprovechamiento urbanístico previsto por el Plan General, siendo en este caso la solución más viable para el cumplimiento del deber de cesión su monetización⁵⁰.

Ahora bien, lo cierto es que la eliminación de los estándares de las redes supramunicipales y la drástica reducción de los relativos a las redes generales determina la

⁴⁸ Confirma esta interpretación la STSJM de 15 de abril de 2021 (Rec. 152/2019), en relación con la impugnación de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM-97), en el ámbito del nuevo Área de Planeamiento Remitido APR 07.02-M "Metro Cuatro Caminos".

⁴⁹ El legislador madrileño encomienda a los Planes Parciales como función natural la localización de las reservas de suelo destinadas a los elementos de las redes públicas locales (art. 48.1.d) LSCM. Ahora bien, la función del plan parcial no se puede limitar a "*localizar*" las redes sino a definir las en todos sus elementos puesto que su función es la ordenación pormenorizada del sector o ámbito de actuación.

⁵⁰ En este sentido, Lobón Cerviá (2002:953).

dificultad de que concurra este supuesto. En este sentido, la LSCM estableció, en su redacción inicial, una regulación detallada y novedosa de los estándares de suelo para redes públicas⁵¹. Sin embargo, estos estándares, que llevaban a 120 metros cuadrados de suelo destinado a redes por cada 100 metros cuadrados edificables o construidos, han quedado reducidos drásticamente en las posteriores reformas de la misma. Así, la reserva para las redes supramunicipales prevista en el artículo 91.3 LSCM⁵², fue suprimida por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público.

En cuanto a las redes generales, la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁵³, dará una nueva redacción al artículo 36.5 LSCM, reduciendo los iniciales 70 metros cuadrados de cesión estableciendo actualmente este precepto que: *“por referencia a la capacidad total máxima de los suelos urbanos no consolidados y urbanizables y respecto a un módulo de 100 metros cuadrados de superficie edificable de cualquier uso, excepto el industrial, deberán cederse 20 metros cuadrados por dicho concepto, cuyo destino será fijado por dichas necesidades”*⁵⁴.

⁵¹ Vid. Porto Rey (2002:297).

⁵² Este artículo 91.3 LSCM, en su redacción inicial, preveía que *“para el sistema de redes públicas supramunicipales, deberá cederse (en suelo urbanizable) a la Comunidad de Madrid, gratuitamente y libre de cargas, terreno en la cuantía de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos de cualquier uso”*, añadiendo que, *“del total de cada cesión, deberá destinarse la tercera parte, como mínimo, a la red de viviendas públicas o de integración social”*.

⁵³ Reducción que tiene por finalidad, señala la Exposición de Motivos de la Ley 6/2011, *“permitir que cuando se desarrolle suelo se consiga un producto inmobiliario de mayor calidad y, a la vez, se atienda a las necesidades reales del Municipio. Ello se consigue mediante la reducción del estándar de metros cuadrados de cesión al Ayuntamiento en concepto de redes generales cuyo destino vendrá señalado en función de las necesidades de cada Municipio”*.

⁵⁴ Se establece así una obligación de cesión que, a su vez, implica un estándar que parecería, en principio, que no puede ser superado. Dicho lo cual, conviene recordar que el artículo 42.1. b) LSCM ordena al Plan General, para cada una de las redes públicas, justificar su suficiencia y funcionalidad *“en relación con la densidad global máxima o techo de capacidad de carga sostenible del territorio en función del conjunto de los usos previstos y previsibles”*. Para ello, *“deberá justificarse, en función de la dinámica y caracterización del municipio, la distinción entre los elementos de redes generales y de redes locales. Los elementos de carácter general serán los suficientes para satisfacer las necesidades a escala municipal y en ningún caso tendrán superficies inferiores a las resultantes de aplicar los estándares señalados en el número 5 del artículo 36 de la presente Ley”*. Con lo que resulta claro que los estándares de redes generales funcionan como un mínimo, no como un máximo. Así lo reconoce, igualmente, de manera expresa, el ya mencionado artículo 45.3.b) LSCM señalando para el suelo urbanizable no sectorizado que *“en todo caso, las superficies de los suelos calificados como integrantes de las redes generales en el interior del sector*

Finalmente, si bien se ha mantenido por la LSCM el estándar de 30 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados edificables para las redes locales, las sucesivas redacciones del artículo 36.6 han flexibilizado sus exigencias. Estos estándares, no obstante, son configurados como mínimos, por lo que el planeamiento puede establecer reservas superiores de redes locales que deberán ser objeto de cesión⁵⁵.

4. Redes públicas y aprovechamiento urbanístico

Presupuesto necesario de la cesión de las redes públicas en actuaciones integradas es la “compensación” a los titulares de dichos terrenos (en los términos del artículo 18 1. b) del TRLSyRU) con la edificabilidad media ponderada de la actuación⁵⁶. Esto es, resulta preciso que el suelo destinado a redes públicas genere aprovechamiento urbanístico para sus propietarios, siendo obligatorio puntualizar que el concepto de aprovechamiento urbanístico

no serán inferiores a las resultantes de la aplicación de los estándares de los números 5 y 6 del artículo 36 de la presente Ley”.

⁵⁵ En cualquier caso, la aplicación de este artículo 36.6 LSCM presupone la condición de suelo urbano no consolidado. Así, lo señala la STSJM de 15 de abril de 2011 (Rec. 840/2010) al afirmar que: “*En el suelo urbano no consolidado (que precisa de desarrollo urbanístico), es legalmente exigible que el incremento de edificabilidad por ese cambio a uso residencial desde el de infraestructura (en este caso se le ha de denominar cambio para lograr una mayor intensidad de uso) deba ir acompañado, para determinar las obligaciones de los afectados, de las previsiones de redes locales del indicado artículo 36.6 (estándares), pero, se insiste, no es el caso objeto de autos. Estas afirmaciones suponen contradecir la tesis de la Comunidad Autónoma demandada de que se han de cumplir, en el presente supuesto, necesariamente las previsiones del artículo 36.6 de la LSM, lo cual no es óbice para reconocer que esos estándares constituyen una directriz a la hora de planificar las dotaciones del suelo urbano, pero que no son de aplicación directa, tal como previene el artículo 42.6, c) de la LSM cuando establece que ‘El Plan general habrá de justificar, con base en las limitaciones de la realidad urbanística existente en cada área, que se aproxima lo más posible a los estándares establecidos en el número 6 del artículo 36 de la presente Ley. En las áreas en que no se alcancen los estándares no podrán establecerse determinaciones de ordenación que supongan aumentos de edificabilidad respecto a las condiciones existentes previas al Plan’. Consecuencia de lo anteriormente expuesto es que el enfoque correcto que se ha de dar al presente caso es el que resulta de lo dispuesto en art. 67.2 de la LSCM es decir, que es obligatorio compensar el incremento de edificabilidad con mayores dotaciones, pero no con los estándares del artículo 36.6 de la LSCM, al que aquel precepto no se remite ni directa ni indirectamente. Los criterios de comparación de referencia vienen constituidos por la situación real existente de las dotaciones (a modo de índice de calidad de vida que no se puede empeorar)”.*

⁵⁶ Sobre este tema vid. López Pérez (2014, en particular, el capítulo IV: la obtención mediante la cesión obligatoria y gratuita).

que se utiliza aquí, lo es en su acepción estricta equiparado a aprovechamiento urbanístico “lucrativo”, representativo de un contenido económico para su propietario⁵⁷. Dentro de este aprovechamiento urbanístico lucrativo puede distinguirse entre:

(i) “*Aprovechamiento real u objetivo*” es el que resulta de la ordenación dada a la parcela por el planeamiento urbanístico conforme a su clasificación y calificación urbanística⁵⁸.

(ii) “*Aprovechamiento homogenizado*” o edificabilidad lucrativa total de los distintos usos que permite el planeamiento para el ámbito de equidistribución (área de reparto en suelo urbanizable o ámbito de actuación en el suelo urbano no consolidado en la LSCM). Edificabilidad lucrativa total que debe ser hallada previa la ponderación de los distintos usos con un coeficiente homogenización que los haga comparables y sumables entre sí⁵⁹. Este aprovechamiento homogenizado, expresado de forma unitaria -o por metro cuadrado (m² de edificabilidad del uso característico/metro cuadrado de suelo)-, tiene la función esencial de ser la magnitud

⁵⁷ Señalan Pons González y Del Arco Torres (1998:51-52) a este respecto que, en una primera acepción amplia, “*el aprovechamiento urbanístico es un concepto sinónimo al de edificabilidad, esto es, los metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo*”; sin embargo, es preciso recalcar que, tras la reforma de 1990, se suele referir el concepto de aprovechamiento urbanístico a la edificabilidad lucrativa homogeneizada. En este sentido restringido afirma Porto Rey (2002 b):39 y 40), que el aprovechamiento urbanístico “*es el rendimiento económico real o potencial del terreno, constituido por el conjunto de los usos urbanos que sobre él permite el planeamiento urbanístico, cuantificable en función de la intensidad (edificabilidad m²e/m²s) o cantidad de usos (m²e)*”. Consecuentemente -vid. Jiménez Linares (1997:69)- el aprovechamiento urbanístico aparece como objeto de un derecho en la forma y medida que marca la Ley.

⁵⁸ Como señala Laso Martínez (1995:17), el aprovechamiento real u objetivo es aquél que “*puede ejecutarse sobre una parcela de terreno de acuerdo con el planeamiento aplicable. Su intensidad se deduce pues de la mera aplicación de las normas urbanísticas y de la clasificación y calificación resultante del Plan*”. Y en el mismo sentido afirma Porto Rey (2002 b):41-42) que “*el aprovechamiento real es el aprovechamiento urbanístico definido por el planeamiento como materializable sobre un terreno en un ámbito territorial determinado (área de reparto, conjunto de sectores, sector, polígono, unidad de actuación, unidad de ejecución, parcela, solar...) conforme al planeamiento*”. Esto es, “*corresponde a la superficie edificable en un terreno de un determinado uso y tipología edificatoria característica establecida por el Plan*”.

⁵⁹ Como afirman Santos Díez y Castela Rodríguez (2002:535-536), dado que dichos usos específicos asignados por el planeamiento (comercial, industrial, etc.) serán diferentes entre sí, de diferente valor unitario, no sumables, es preciso transformarlos, homogeneizarlos en términos de un uso de referencia -uso característico- a través de la aplicación de un determinado coeficiente de homogenización (coeficiente de ponderación o traductor) a partir de cuyo momento ya serán homogéneos y sumables entre sí los diferentes aprovechamientos del ámbito.

de referencia para determinar los derechos de los propietarios de suelo urbanizable y urbano no consolidado en la equidistribución. En la legislación del TRLS de 1992, era el aprovechamiento tipo⁶⁰, en la LSCM es el aprovechamiento unitario de reparto en suelo urbanizable y el coeficiente de edificabilidad en suelo urbano no consolidado.

-(iii) “Aprovechamiento susceptible de apropiación” por los propietarios de suelo y que se expresa como un porcentaje del aprovechamiento homogeneizado establecido por el planeamiento al que se ha hecho referencia en el punto anterior (históricamente el 90%, el 85% en el TRLS de 1992)⁶¹. En el caso de la LSCM, el artículo 18.2 c) determina como obligación de los propietarios de suelo urbano no consolidado, la de “ceder a título gratuito al Municipio, en solares, en la forma y cuantía dispuesta en la presente Ley, las superficies precisas para la materialización del 10 por 100 del producto del coeficiente de edificabilidad del ámbito de actuación, o unidades de ejecución en que se divida, por su superficie”. Misma obligación que corresponde a los propietarios del suelo urbanizable (art. 21 LSCM), si bien con el matiz de que la cesión lo será del 10 por ciento del aprovechamiento unitario de reparto. Ningún propietario de suelo urbano consolidado y urbanizable adquiere, por lo tanto, un aprovechamiento superior al homogeneizado⁶² de referencia a efectos de equidistribución (en función de los derechos que aporte a la reparcelación), una vez

⁶⁰ Así conforme a lo previsto en el artículo 97.1 del TRLS de 1992: “El Plan General en el suelo urbanizable programado o el Programa de Actuación Urbanística en el no programado fijarán el aprovechamiento tipo de cada área de reparto dividiendo el aprovechamiento lucrativo total de las zonas incluidas en ella, expresado en metros cuadrados construibles del uso característico, por la superficie total del área”.

⁶¹ A través de los conceptos de aprovechamiento real, homogeneizado y susceptible de es, por lo demás, perfectamente posible encontrar la secuencia del proceso de ejecución del planeamiento. Así: (i) será el planeamiento urbanístico el que determine las edificabilidades reales de diferentes usos ejecutables en un determinado ámbito (los sectores de suelo urbanizable y los ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado), así como los coeficientes de homogenización que permitan traducir los diferentes usos a un uso común mayoritario o característico; (ii) este aprovechamiento homogeneizado unitario será el valor de referencia para determinar el aprovechamiento susceptible de apropiación por cada propietario de suelo en función de la superficie de suelo aportada a la reparcelación; (iii) finalmente, en el proyecto de equidistribución se determinará en qué parcelas resultantes van a ser materializados los aprovechamientos urbanísticos de cada propietario de suelo en función de los derechos aportados a la reparcelación.

⁶² Así ha dicho Santos Díez (2002:481): “La clave del sistema tradicional es que, sea cual sea el aprovechamiento objetivo que señale el plan para un terreno concreto, el propietario de suelo de una unidad de ejecución tiene como derecho subjetivo una parte del aprovechamiento de referencia”.

deducida la correspondiente cesión de aprovechamiento urbanístico a la Administración⁶³.

De acuerdo con lo anterior, y para que los terrenos calificados como redes por el planeamiento urbanístico sean objeto de cesión por sus propietarios, es obligado presupuesto, que la superficie de los mismos compute en el denominador de la fórmula del cálculo del aprovechamiento unitario de reparto de los suelos urbanizables y del coeficiente de edificabilidad de los ámbitos de actuación del suelo urbano no consolidado. En el numerador, en cambio, no se contabiliza la edificabilidad de las redes públicas, al no contar estas con aprovechamiento urbanístico lucrativo alguno, tal y como, claramente, establece el artículo 91.6 LSCM cuando determina que: *“Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones para las redes públicas tendrán carácter dotacional, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos”*⁶⁴. La razón es que dichas redes están vinculadas necesariamente por el planeamiento urbanístico a un uso o servicio público, debiendo ser objeto de obligatoria adjudicación a la Administración actuante⁶⁵. Por lo tanto, dicha

⁶³ Es de agradecer, en este sentido, los intentos de definición de los anteriores conceptos que han realizado los legisladores urbanísticos autonómicos. Así, por ejemplo, el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla la Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, en su Disposición Preliminar apartado 3 realiza las siguientes definiciones: “3.1. *Aprovechamiento urbanístico objetivo (o aprovechamiento real): la cantidad de metros cuadrados de construcción no destinada a dotaciones públicas, cuya materialización permite o exige el planeamiento en una superficie dada o, en su caso, un solar, una parcela o una unidad rústica apta para la edificación.* 3.2. *Aprovechamiento privativo (o aprovechamiento susceptible de apropiación): la cantidad de metros cuadrados edificables que expresa el contenido urbanístico lucrativo a que tiene derecho el propietario de un solar, una parcela o una unidad rústica apta para la edificación, cumpliendo los deberes legales y sufragando el coste de las obras de urbanización que correspondan. El aprovechamiento privativo es el porcentaje del aprovechamiento tipo que, para cada caso, determina esta Ley.* 3.3. *Aprovechamiento tipo: la edificabilidad unitaria ponderada que el planeamiento establece para todos los terrenos comprendidos en una misma área de reparto o ámbito espacial de referencia”.*

⁶⁴ Esta misma regla se contemplaba ya en el artículo 98.2 del TRLS de 1992: *“Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones de uso o servicio público tendrán carácter dotacional, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos”.*

⁶⁵ La Administración, como cualquier propietario privado, puede ser adjudicataria de parcelas lucrativas en el proyecto de reparcelación en proporción a su suelo patrimonial aportado. Pero este es un supuesto distinto a las dotaciones que obtiene por cesión de los propietarios en su condición de autoridad urbanística.

edificabilidad dotacional pública no puede ser tenida en cuenta a efectos del reparto entre los particulares (en función de su superficie aportada) en el proyecto de reparcelación⁶⁶.

En este sentido, y para el suelo urbanizable, establece el artículo 84.2 LSCM que: *“Todo el suelo sectorizado clasificado por el Plan General, integrado tanto por los sectores como por los suelos destinados a redes públicas exteriores a los mismos, conformarán una única área de reparto”*⁶⁷, añadiendo su apartado 3 que:

“Al área de reparto le corresponderá un determinado valor de aprovechamiento unitario de reparto, que será la referencia para la equidistribución de todas las actuaciones de ejecución incluidas en dicha área. El valor del aprovechamiento unitario de reparto será el cociente de dividir la suma de los aprovechamientos urbanísticos totales de los usos globales de todos los sectores entre la superficie total del área de reparto.”⁶⁸

De la superficie del área de reparto de los suelos urbanizables forman parte así, tanto los terrenos destinados por el planeamiento a redes locales, como a redes generales y supramunicipales⁶⁹ que, consecuentemente, generan aprovechamiento urbanístico para sus titulares en el proyecto de reparcelación, al haber sido tenidos en cuenta en el denominador

⁶⁶ Como afirma la STS de 11 octubre 2011 (RC 1596/2008), en doctrina posteriormente reiterada en repetidas ocasiones de ocasiones: *“La idea de aprovechamiento tal como se emplea en la legislación urbanística equivale, en una primera aproximación, a edificabilidad. El aprovechamiento de una determinada finca es la edificabilidad que el planeamiento urbanístico le otorga, es decir, el volumen que puede edificarse en relación a la superficie. De aquí que el aprovechamiento se cifre en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de superficie. Es importante destacar que, en este sentido, pueden y deben tener aprovechamiento todos los terrenos en que sea lícito realizar algún tipo de edificación, incluso si se trata de terrenos que el planeamiento urbanístico destina a usos no lucrativos, como son señaladamente las dotaciones públicas. No lucrativo, como es obvio, es lo no susceptible de apropiación por los particulares ni, por consiguiente, de tráfico jurídico-privado. La noción subyacente es clara: no todas las edificaciones previstas o permitidas por el planeamiento urbanístico están destinadas a ser de titularidad privada, sino que algunas son dotaciones públicas; y también con respecto a éstas últimas debe el planificador establecer el volumen edificable. En este supuesto, hay aprovechamiento en su sentido primario de edificabilidad, por más que ese aprovechamiento no sea lucrativo. Aprovechamiento lucrativo, en suma, es sólo la edificabilidad que puede ser objeto de apropiación privada”* (FJ 4).

⁶⁷ Estas áreas de reparto son los *“espacios físico-jurídicos, territorialmente continuos o discontinuos, delimitados por los Planes Generales para el suelo urbanizable sectorizado, cuyo objeto es materializar la equidistribución de aprovechamientos entre las propiedades afectadas por cada actuación urbanística”* (art. 84.1 LSCM).

⁶⁸ A lo que añade el artículo 84.4 LSCM que *“Al delimitar sectores en suelo urbanizable no sectorizado, el aprovechamiento unitario que establezca el Plan de Sectorización será el del área de reparto delimitada por el Plan General para el suelo urbanizable sectorizado”*.

⁶⁹ Como señala Santos Díez (2002:401), el área de reparto está integrado por la totalidad de los sectores del suelo urbanizable y las correspondientes redes públicas exteriores a los mismos y por supuesto también interiores a los sectores.

de la fórmula del cálculo del aprovechamiento unitario de reparto, siendo que este artículo 84 LSCM hay que ponerlo en relación con lo dispuesto en el ya mencionado artículo 91.2 LSCM, cuando establece la obligación de todo sector de suelo urbanizable de contribuir a las externalidades del sistema cediendo tanto redes generales como supramunicipales.

Que las redes supramunicipales son objeto de cesión, lo confirma la propia Exposición de Motivos de la LSCM (VIII), cuando establece que *“la presente Ley prevé la cesión obligatoria y gratuita de suelo para redes públicas supramunicipales a la Comunidad de Madrid con objeto de afrontar los problemas sociales territoriales desde la perspectiva global de toda la Comunidad”*. Obligación de cesión de redes supramunicipales que será, no obstante, cuestionada por la doctrina por su incompatibilidad con la LRSV vigente en el momento en la que se aprobó⁷⁰ y en la que, efectivamente, sólo se aludía, como se ha señalado, al deber de los propietarios de suelo urbano no consolidado y urbanizable de ceder suelo destinado a sistemas generales.

Lo cierto es que la LRSV no definía –ni podía hacerlo al tratarse de una determinación urbanística⁷¹- lo que era un sistema general o una dotación local. Y ello sin perjuicio de que la LRSV -al establecer las condiciones básicas que garantizasen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1ª CE)- acogiese de forma instrumental la distinción tradicional en nuestro Derecho urbanístico de ambos tipos

⁷⁰ Fernández, T.R. y Fernández Torres (2004:45) afirman, a este respecto, que el deber de cesión no puede extenderse, en ningún caso, al suelo destinado a las redes supramunicipales, *“ya que la LRSV no hace la más mínima alusión al respecto”*.

⁷¹ Así afirmará la STC 164/2001, de 11 de julio (FJ 21) que *«la distinción entre "dotaciones públicas de carácter local" y "sistemas generales" no la establece la LRSV. Es, con independencia de su denominación, una distinción tradicional ya que, junto a infraestructuras urbanísticas que sirven al conjunto de la ciudad, también existen otras dotaciones públicas de menores dimensiones y que proyectan su utilidad sobre ámbitos espaciales más limitados. En lo que ahora importa, el art. 14.2 a) y b) LRSV no impone un modelo determinado de suelo dotacional público (por barrios o sectores y para el conjunto de la ciudad). Su único contenido normativo consiste en imponer a los propietarios el deber de cesión de suelo para usos dotacionales públicos de acuerdo con la referida distinción. Pero, más allá, y en coherencia con lo que ya declaramos en la STC 61/1997, FJ 17 b), el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, por entero, a las Comunidades Autónomas. De esta manera, la distinción misma entre dotaciones públicas locales y sistemas generales depende de lo que disponga la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma»*.

dotacionales, conceptos que, por lo demás, no han estado nunca definidos en nuestra legislación urbanística estatal, aunque sí en la autonómica⁷².

Dicho lo cual, esta obligación de cesión de redes supramunicipales no significaba - ni significa ahora- que los propietarios debieran asumir mayores deberes de cesión, no sólo porque dicha obligación hay que entenderla incluida en la obligación tradicional de cesión de terrenos para sistemas generales, sino porque realmente no tiene ningún efecto en su patrimonio, pues al atribuir el legislador urbanístico madrileño aprovechamiento urbanístico a las redes públicas supramunicipales en suelo urbanizable, esta cesión se ve compensada con el correspondiente aprovechamiento unitario de reparto, cuya cuantía es igual para todos los propietarios de suelo urbanizable, siendo el cumplimiento de dicha entrega, por lo demás, el presupuesto de la adquisición de las parcelas lucrativas en las que se materializa el aprovechamiento urbanístico⁷³.

Nos encontramos, en definitiva, ante lo que la doctrina denomina cesiones trueque⁷⁴ o cesiones a cambio de edificabilidad lucrativa, para cuya patrimonialización han de cumplirse las correspondientes cargas urbanísticas, tal y como se deduce del artículo 11.2

⁷² Así, por ejemplo, el precitado Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla la Mancha, ha incluido en su Disposición Preliminar (apartado 10) la siguiente definición del suelo dotacional: “suelo que, por su calificación, deba servir de soporte a usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios, tales como infraestructuras y viales, plazas y espacios libres, parques y jardines o centros y equipamientos cualquiera que sea su finalidad”. Distinguiendo, igualmente, en los apartados 11 y 12 de la misma Disposición Preliminar, entre el sistema general -dotación integrante de la ordenación estructural establecida por el planeamiento, compuesta por los elementos determinantes para el desarrollo urbanístico y, en particular, las dotaciones básicas de comunicaciones, espacios libres y equipamientos comunitarios, cuya funcionalidad y servicio abarcan más de una actuación urbanizadora o ámbito equivalente. Tienen siempre la condición de bienes de dominio público- y sistema local -dotación complementaria de las definidas como generales e integrante de la ordenación detallada establecida en el planeamiento, que tiene igualmente la condición de bien de dominio público-.

⁷³ En realidad, y como señalan Parejo Alfonso y Roger Fernández (2014:313), en el cumplimiento del deber de entrega terrenos dotacionales a la Administración “no existe propiamente cesión (onerosa) alguna”. La entrega del suelo así reservado, continúan los mencionados autores, “no supone pérdida patrimonial alguna, sino cumplimiento de una condición legal indispensable para la generación de parcelas-solares y la realización y patrimonialización de la edificabilidad de que éstas sean susceptibles (y que antes no poseían)”.

⁷⁴ En este sentido constata Serrano Lasa, Iñaki (2018, no se menciona la página por haber sido consultada la publicación en formato electrónico) como la cesión obligatoria y gratuita, “en puridad, constituye una entrega o cesión trueque de parcelas dotacionales con una gratuidad relativa o matizada, ya que el aprovechamiento subjetivo sustentado sobre el terreno dotacional antes de la cesión se compensa con la adjudicación de suelo con aprovechamiento lucrativo en el mismo ámbito o en otro, pero en todo caso debe haber una adjudicación de plusvalías para los propietarios”.

del TRLSyRU - *“la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”*⁷⁵- y de la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se ha encargado de señalar sentencia de 19 de enero de 2017 (RC 1726/2015, FJ 8)- que *“la carga impuesta a los propietarios de los terrenos afectados por una actuación urbanística de sufragar los costes de urbanización es la contrapartida, junto con la de efectuar las cesiones de los terrenos que establece la Ley, para que aquellos puedan obtener los aprovechamientos inherentes a la condición de urbanas de las parcelas resultantes. Consecuentemente, tales cargas deben considerarse como compensación frente al beneficio obtenido”*.

Por lo demás, este aprovechamiento unitario del área de reparto del suelo urbanizable debe de ser objeto de comparación, a fin de garantizar la equidistribución en esta clase de suelo, con el aprovechamiento unitario de cada sector en los que se divide eventualmente éste⁷⁶. Como señala la Exposición de Motivos de las LSCM (VIII): *“En relación con el proceso de distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento en suelo urbanizable sectorizado, se consideran dos fases: Una primera de equidistribución en el área de reparto y una segunda de reparcelación en los sectores o unidades de ejecución en que éstos hayan podido ser divididos”*. Dispone a este respecto el artículo 85.1 LSCM que todo sector de suelo urbanizable sectorizado por el Plan General materializará la equidistribución (externa) respecto al área de reparto con base en las siguientes reglas:

“a) Si el aprovechamiento unitario (del sector) es mayor que el aprovechamiento unitario de reparto del conjunto del suelo urbanizable sectorizado, habrá de incorporarse (por el Plan General) a la actuación la superficie de terrenos de redes públicas necesaria para verificar la

⁷⁵ En términos similares, establece el artículo 9.2 LSCM que *“El cumplimiento de los deberes es condición previa para el ejercicio de las facultades urbanísticas que se definen y regulan en la presente Ley”*.

⁷⁶ Este aprovechamiento unitario del sector se calcula en los términos del artículo 39 apartados 5 a 7 LSCM.

igualdad entre ambos valores⁷⁷. La incorporación de tales terrenos a la actuación podrá concretarse mediante las formas siguientes:

1.^a Preferentemente mediante la cesión al Municipio y/o a la Comunidad de Madrid de terrenos que estén destinados en el planeamiento vigente a redes públicas generales y/o supramunicipales y que tengan la clasificación de suelo urbanizable.

2.^a De resultar inviable o excesivamente complejo para el promotor la obtención de la superficie necesaria de terrenos urbanizables destinados a redes públicas, aquél podrá sustituir la parte no satisfecha de la cesión mediante la entrega a la Administración correspondiente de su equivalente económico⁷⁸.

⁷⁷ Esto es -señalan Menéndez Rexach e Iglesias González (2011: 136 y 137)-, la LSCM “*contempla la incorporación al sector con mayor aprovechamiento unitario de la superficie de terrenos de redes públicas necesaria para verificar la igualdad entre el aprovechamiento unitario del sector con respecto al aprovechamiento unitario del área de reparto. En última instancia, el conjunto de propietarios del sector con mayor aprovechamiento que el del área de reparto vendrá obligado a ceder terrenos a redes públicas suficientes para igualar la situación*”. Esta incorporación, en cualquier caso, únicamente puede realizarse por el Plan General. No en vano, el ya mencionado artículo 42.5. b) LSCM, establece que es función del Plan General, en suelo urbanizable sectorizado, la división del mismo “*en uno o varios sectores, de forma que todos los terrenos correspondientes a esta categoría urbanística pertenezcan a alguno de ellos. Respecto de los elementos integrantes de las redes públicas generales de infraestructuras, equipamientos y servicios, el Plan General deberá optar entre integrarlos como parte de un sector o considerarlos no pertenecientes a ninguno, resultando, en cada caso, los efectos diferenciados de ordenación y gestión que se contemplan en la presente Ley*”.

⁷⁸ Estas dos obligaciones deben de articularse necesariamente en el correspondiente proyecto de reparcelación. A este respecto, establece el artículo 86.2 LSCM que “*la reparcelación tiene por objeto la equidistribución interna de la unidad de ejecución. Por tanto, en los casos en que sí proceda, de forma simultánea a la delimitación de la unidad de ejecución deberá haberse resuelto la equidistribución de la misma respecto al área de reparto en que se incluya, de acuerdo a lo regulado en los artículos anteriores. En todo caso, la equidistribución previa respecto al área de reparto supondrá, cuando la unidad de ejecución resulte con exceso de aprovechamiento, alguno de los siguientes efectos a considerar en la reparcelación: a) Si la equidistribución exterior se ha alcanzado total o parcialmente asignando a la unidad de ejecución terrenos destinados a redes públicas supramunicipales o generales, tales fincas habrán de formar parte del proyecto de reparcelación e integrarse en la unidad de ejecución. b) Si la equidistribución exterior se ha alcanzado total o parcialmente mediante la determinación de un valor económico que debe abonarse a la Administración, tal cuantía habrá de considerarse como una carga a ser distribuida internamente a través de la reparcelación entre todas las fincas de la unidad de ejecución*”. Por su parte, el artículo 82 LSCM establece que: “*1. La equidistribución es aquella parte de la actividad de ejecución mediante la cual se produce, en los términos señalados en la presente Ley, el reparto de los aprovechamientos asignados por el planeamiento y la distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados del mismo, entre los propietarios de suelo comprendidos en determinados ámbitos territoriales delimitados previamente. 2. La equidistribución se produce siempre entre terrenos adscritos a la misma clase y categoría de suelo, materializándose diferenciadamente según cada modalidad de gestión urbanística, de acuerdo a las siguientes condiciones: (...) b) Cuando la ejecución del planeamiento se lleve a cabo a través de actuaciones integradas, la equidistribución se materializará siempre respecto a la totalidad de los terrenos incluidos en la correspondiente unidad de ejecución a través del pertinente sistema de ejecución. En todo caso, si la unidad de ejecución se encontrara incluida en un área de reparto, previamente a la reparcelación interna se deberá proceder a materializar la equidistribución del aprovechamiento por referencia al área de reparto*”.

b) Si el aprovechamiento unitario es igual al aprovechamiento unitario de reparto del conjunto del suelo urbanizable sectorizado, se considerará que el sector cumple la exigencia de equidistribución respecto al área de reparto, pudiendo proceder al desarrollo interno de la pertinente unidad o unidades de ejecución.

c) Si el aprovechamiento unitario es inferior al aprovechamiento unitario de reparto del conjunto del suelo urbanizable sectorizado, los promotores del sector podrán requerir del Municipio la contribución a los costes de urbanización en la cuantía económica equivalente al valor del defecto de aprovechamiento.”⁷⁹

En los ámbitos del suelo urbano no consolidado, la función del aprovechamiento unitario de reparto lo cumple el denominado por el legislador madrileño coeficiente de edificabilidad de cada ámbito de actuación, no existiendo en esta clase de suelo -a diferencia de lo que preveía el TRLS de 1992- áreas de reparto⁸⁰.

Establece a este respecto el artículo 39.3 LSCM que *“la determinación estructurante mediante la cual se establece el coeficiente de edificabilidad de cada ámbito de suelo urbano no consolidado consiste en señalar un valor numérico con la doble finalidad de definir la intensidad edificatoria y la distribución equitativa de beneficios y cargas”*. Este coeficiente de edificabilidad, al igual que ocurre con el aprovechamiento unitario de reparto del suelo urbanizable, es la resultante de dividir la edificabilidad lucrativa total homogeneizada del ámbito de actuación, entre su superficie de suelo, en la que se incluyen necesariamente las redes generales y locales. En este sentido -art. 39.4 a) LSCM-: *“La superficie edificable de cada ámbito será la resultante de multiplicar el coeficiente de edificabilidad por la superficie de suelo de todo el ámbito, expresada en metros cuadrados construibles en el uso global”*. De esta forma, y siendo objeto de cesión en suelo urbano no consolidado -ex artículo 91.2 LSCM- tanto las redes locales como las generales, los suelos relativos a las mismas se incluyen en la fórmula de cálculo (en el denominador) del coeficiente de edificabilidad, generando aprovechamiento urbanístico para sus titulares, que serán acreedores de parcelas

⁷⁹ Por su parte, el artículo 85.2 LSCM prevé para el suelo urbanizable no sectorizado reglas similares.

⁸⁰ Como señala la Exposición de Motivos de la LSCM (VIII): *“En relación al área de reparto ha de decirse que su delimitación únicamente se produce en suelos urbanizables sectorizados. En suelo urbano y en suelo urbanizable no sectorizado no existen áreas de reparto”*.

resultantes lucrativas en los correspondientes proyectos de reparcelación en función de los derechos aportados a los mismos⁸¹.

En definitiva, el suelo destinado al establecimiento de una red no tendrá aprovechamiento cuando el proyecto de reparcelación esté aprobado -momento que determinará la cesión a la Administración competente, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos (parcelas resultantes) que sean de cesión obligatoria para su incorporación al dominio público⁸²- pero hasta ese momento, todos los propietarios de suelo aportado cuentan, independientemente de que en su terreno vaya a ejecutarse efectivamente una red pública, con un aprovechamiento de referencia (generan aprovechamiento), que en el suelo urbanizable será el aprovechamiento unitario del área de reparto y en el urbano no consolidado, el coeficiente de edificabilidad del ámbito de actuación. Estos aprovechamientos homogeneizados susceptibles de apropiación son, precisamente, los que garantizan la igualdad en la participación de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento.

5. Cesión de redes públicas y cumplimiento por equivalencia

La previsión de estándares -por otro lado, tan amplios en la versión inicial de la LSCM- podía ocasionar, en el caso de planes generales no adaptados en su totalidad a la

⁸¹ En este sentido, el artículo 20.2 de la LSCM prevé que el establecimiento de la ordenación pormenorizada del suelo urbano no consolidado determina (apartado b) “*el derecho de los propietarios a la adjudicación de solar o solares resultantes (lucrativas) de la ejecución en proporción al valor del terreno por ellos aportado, salvo que no asuman la ejecución ni participen en ella*”.

⁸² Así dispone el artículo 124 del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que: “1. La firmeza en vía administrativa del acuerdo de reparcelación determinará la cesión de derecho al Municipio en que se actúe, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria, según el Plan, para su incorporación al Patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo. 2. Los terrenos que el plan destine al dominio público municipal quedarán afectados al mismo sin más trámites”.

norma autonómica, la imposibilidad de cesión *in natura*, problema que en la actualidad no existe para las redes supramunicipales, al no prever la LSCM estándar alguno⁸³.

En el caso de las redes generales, el artículo 91.4 LSCM establece que, para el sistema de redes públicas generales, deberán cederse al Municipio, gratuitamente y libres de cargas, terrenos en la cuantía establecida en el número 5 del artículo 36. Para cumplir tal cesión, en suelo urbanizable, se respetarán, en su caso, las siguientes reglas:

“a) Si la cuantía de redes públicas generales exige más suelos que los adscritos al sector o unidades de ejecución en que se divida, la cesión se materializará preferentemente en terrenos reservados por el Plan General con ese destino en otro sector excedente. De resultar inviable o excesivamente compleja la obtención de la superficie necesaria de terrenos en tales condiciones, se podrá sustituir la parte no satisfecha de la cesión mediante la entrega al Municipio de su valor económico.

b) Si en el interior del sector o unidad de ejecución el Plan General localiza suelos con destino a redes públicas generales cuya cesión resulta obligatoria, con superficie superior a la que determina el deber de cesión y no se produce la compensación establecida en el apartado a) anterior, los promotores podrán requerir del Municipio la contribución a los costes de urbanización en la cuantía equivalente al valor del exceso de la superficie dotacional a ceder.”

⁸³ Disponía a este respecto el artículo 91.3 de la LSCM, en su redacción original -y para el caso de las redes supramunicipales-, que si no se hubieran adscrito al sector o en su caso, a las unidades de ejecución en que se divida, terrenos destinados por el planeamiento territorial o, en su defecto, por el planeamiento general a dicha clase de redes en superficie suficiente a este deber de cesión, el promotor podía cumplir el mismo de cualquiera de las siguientes formas: “1º) *Adquiriendo y cediendo a la Comunidad de Madrid la superficie que falta de terreno con este destino que se sitúen en la misma área de reparto.* 2º) *Adquiriendo y cediendo a la Comunidad de Madrid terreno con este destino situados en otro sector e incluso en otro Municipio distinto a los del sector o unidad de ejecución, y cuyo valor económico sea equivalente al de la superficie de suelo que falta. En este supuesto, no podrá incluirse el porcentaje destinado a la red de viviendas públicas o de integración social.* 3º) *Abonando a la Comunidad de Madrid el valor económico equivalente a la superficie que falta*”. Dicho lo cual, ninguna de las dos primeras alternativas de cumplimiento por equivalencia parecían viables desde el punto de vista práctico, circunscribiéndose, en realidad, este cumplimiento por equivalencia a la tercera opción: la monetización de las redes. La Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, daría, en cualquier caso, una nueva redacción al artículo 91.3 LSCM que pasaría a disponer un sistema de preferencia en el que la monetización era la última de las opciones, previsiones que, finalmente, serán suprimidas por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público, no estableciendo actualmente la LSCM ninguna forma alternativa de cumplimiento de la obligación de cesión de redes supramunicipales, en consonancia con la ausencia de estándares legales para las mismas.

Las reglas que establece la LSCM consisten, de esta manera, en la adscripción por el planeamiento de redes públicas generales a los sectores deficitarios de las mismas que cuentan con exceso de aprovechamiento, como se desprende del igualmente ya mencionado artículo 85 LSCM, adscripción que implica la integración de los terrenos en el proyecto de reparcelación conforme previene el artículo 86.2 LSCM al que antes se ha hecho mención y que debe efectuar -conforme ha quedado igualmente señalado y se desprende de este precepto- el Plan General.

En cuanto a las “*redes locales*”, la LSCM no preverá inicialmente modo de cumplimiento alternativo a la cesión. Sin embargo, la Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, introducirá una nueva letra f) en su artículo 36.6, para contemplar que el deber de cesión de redes locales:

“(…) podrá satisfacerse mediante el pago de su equivalente en dinero, cuando dentro del ámbito de actuación no se disponga de la superficie necesaria para ello. Dicho deber se cumplirá en el momento del otorgamiento de la licencia de obra y, en su caso, licencia de actividad.

Las medidas compensatorias recogidas en el artículo 67.2 podrán ser materializadas según lo expuesto en el párrafo anterior”⁸⁴.

La posibilidad de la monetización de las redes prevista en este artículo de la LSCM planteó, en cualquier caso, dudas en su momento respecto a su compatibilidad con el artículo 18.1.a) del TRLSyRU, que en las actuaciones de urbanización del artículo 7.1.a) no establece otra posibilidad de cumplimiento de la obligación de entrega del suelo destinado a dotaciones que no sea la del cumplimiento *in natura*, a diferencia de lo que establece el artículo 18.1.b) para la obligación de entrega del aprovechamiento urbanístico, y con lo dispuesto en el apartado 2.b) de este mismo artículo para las actuaciones de dotación⁸⁵.

⁸⁴ A lo que añadía la disposición transitoria segunda de la Ley 6/2013, de 23 de diciembre, que: “*Lo dispuesto en el artículo 36.6 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid será de aplicación a los expedientes de planeamiento que a la entrada en vigor de la presente ley no estuvieran aprobados definitivamente, cualesquiera que sean las previsiones del plan general al respecto, y sin necesidad de modificar éste*”.

⁸⁵ El TSJM se encargó, no obstante, de pronunciarse sobre este particular en su sentencia de 17 de septiembre de 2019 (Rec. 278/2016), validando la monetización de las redes locales.

Este apartado f) del artículo 36.6 LCSM ha quedado, en cualquier caso, eliminado por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, con lo que parecería que el legislador madrileño ha suprimido la posibilidad de monetizar la obligación de entrega del suelo relativo a las dotaciones locales. Monetización que, no obstante, mantiene expresamente la LCSM para las redes generales y supramunicipales y que, de no efectuarse, podría imposibilitar, en el caso de planeamientos no adaptados a la legislación urbanística madrileña, el cumplimiento de la obligación de los terrenos vinculados por el planeamiento urbanístico a redes públicas locales y, consecuentemente, las operaciones de reforma interior⁸⁶.

Dicho lo cual, lo cierto es que el artículo 71.2.b) establece, con carácter general, que la ejecución del planeamiento urbanístico comprende, entre otros procesos, los relativos a *“la obtención de terrenos, o su valor equivalente, a las Administraciones urbanísticas para redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, en la forma que corresponda a la modalidad de gestión urbanística”*⁸⁷. Por lo tanto, parece que la LCSM, por lo menos a este nivel general, sigue admitiendo la monetización de cualquier tipo de red.

6. Valoración de la monetización de las redes públicas

⁸⁶ El asunto empeora incluso porque el artículo 20 bis) de la LCSM establece, en su apartado 1, que *“Se entenderá que se requiere reforma o renovación de la urbanización cuando, para la implantación de la mayor edificabilidad o densidad o nuevo uso característico, sea necesario modificar las redes del conjunto de los servicios existentes en el ámbito enumerados en el artículo 14.a) de esta ley en más de un cincuenta por ciento, tomando como referencia la superficie física de las redes de los servicios existentes, con independencia de la necesidad de aumentar su caudal, potencia o intensidad del servicio. No se tendrá en cuenta a estos efectos la implantación y, en general, las necesidades derivadas de la urbanización de las nuevas redes locales”*. Con lo cual, las actuaciones de dotación quedan reducidas a aquellas en las que la actuación no afecte en más de 50% de la superficie de las redes (se entiende del viario).

⁸⁷ Esta monetización de redes, es distinta a la que prevé el artículo 71.2.c) LCSM consistente en la *“cesión en terrenos o equivalente económico, de la parte del aprovechamiento que corresponda a la participación del Municipio en las plusvalías urbanísticas”*, esto es, a la monetización del aprovechamiento urbanístico. En relación con la misma, establece el artículo 96.3 LCSM que: *“Cuando no sea posible, previa aceptación de la Administración municipal, podrá sustituirse la cesión en terrenos edificables por su equivalente económico. En todo caso, el suelo cedido o su equivalente económico quedarán incorporados al patrimonio municipal de suelo”*. Sobre este tipo de monetizaciones vid. Chinchilla Peinado (2009) y Lanzas Martín (2012).

La sustitución de la obligación de cesión de suelo destinado a redes públicas mediante la entrega de su importe económico⁸⁸, conlleva ineludiblemente el problema de la valoración de la monetización, que debe consistir en un valor equivalente al que supondría para la Administración la obtención de la superficie de red que no es objeto de cesión en el seno de la actuación. Para hallar ese valor equivalente deben utilizarse las normas de valoración que prevé el TRLSyRU⁸⁹, cuyo artículo 35.2 establece la regla general consistente en que: *“el suelo se tasará en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación (básica) y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive”*⁹⁰.

Consecuentemente, y en el caso de que la monetización se produzca respecto de redes situadas en suelo urbanizable, su valoración deberá efectuarse en su consideración de suelo en situación básica de rural, conforme a las normas que prevé el artículo 36 TRLSyRU. Por el contrario, para el suelo urbano (no edificado) resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 37.1 del TRLSyRU, que establece el valor del suelo como resultado de aplicar a su edificabilidad establecida por el plan -o, si el suelo no tiene edificabilidad lucrativa por tratarse de un suelo dotacional, a la edificabilidad media del uso característico del ámbito espacial homogéneo⁹¹- el correspondiente valor de repercusión del suelo. En desarrollo de

⁸⁸ El cumplimiento por equivalencia es, señala Sánchez Castro (2010: 1728), *“un remedio sustitutivo del derecho al cumplimiento específico de la obligación, que consiste en una indemnización compensatoria cuyo montante ha de ser calculado sobre la base del valor de la prestación específica incumplida (aestimatio re)”*.

⁸⁹ En este sentido, establece el artículo 34.1 del TRLSyRU que: *“Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto: a) La verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística (...)”*.

⁹⁰ Este criterio, continúa el precepto, *“será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta ley”*. Regla esta última, aplicable a todo tipo de redes que han de valorarse obligatoriamente conforme a la situación fáctica del suelo en el que se ubiquen.

⁹¹ Recuerda a este respecto la STS de 24 de noviembre de 2021 (RC 77/2021, FJ 2), que el Tribunal Supremo ha elaborado una amplia jurisprudencia, que arranca ya del art. 29 de la Ley 6/1998, reflejada en la sentencia de 18 de diciembre de 2017 (RC 3029/2016), por referencia a la de 18 de abril de 2016 (RC 841/2016), que señala que *«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,*

lo anterior, el artículo 20 del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (RVLS), -por título: “*determinación del uso y edificabilidad de referencia del suelo urbanizado no edificado a efectos de valoración*”- establece que:

“1. Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.

2. Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, se tomará la edificabilidad media ponderada del ámbito espacial en el que se integren.

3. Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media, así definida en el artículo siguiente, y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido. A tales efectos, 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.”⁹²

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. / A tal efecto, se precisa en la sentencia de 24 de septiembre de 2018 (rec. 1950/2016), que: "no estamos ante una norma de ordenación urbanística que distribuye o atribuye el aprovechamiento lucrativo sino ante una norma de valoración del sacrificio patrimonial derivado del ejercicio de la potestad expropiatoria, por ello, no se trata de determinar el aprovechamiento lucrativo que pudiera corresponder a los terrenos dotacionales o que no tengan asignado, mediante el reparto del aprovechamiento lucrativo total establecido, sino que lo que se persigue es garantizar que el propietario de los terrenos expropiados, que carecen de aprovechamiento lucrativo, no se vea perjudicado por la distribución urbanística de los servicios y dotaciones y se valore su propiedad aplicando un aprovechamiento equivalente al reconocido por la ordenación urbanística a los demás propietarios, mediante la determinación, a esos solos efectos valorativos, de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, asignados en el ámbito correspondiente"». Vid. más recientemente STSJM de 3 de octubre de 2025 (Rec. 222/2023).

⁹² Así, señala la STS de 12 de diciembre de 2016 (RC 1821/2015), que “*el Legislador de 2007 ha prescindido de la delimitación del polígono fiscal que se establecía en la Ley de 1998 (...) 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*

El apartado 1 de este precepto se refiere a las parcelas, excluidas de los ámbitos de actuación de suelo urbano no consolidado, que tengan atribuido por el planeamiento aprovechamiento urbanístico lucrativo, lo que no es el caso de las redes públicas⁹³. El apartado 2 del artículo 20 RVLS contempla, en cambio, las reglas de valoración de los suelos comprendidos en ámbitos de reforma interior y, consecuentemente, tenidos en cuenta a efectos del cálculo del coeficiente de edificabilidad de la LSCM, incluidos los suelos destinados a redes públicas que deberían, en principio, ser obtenidas en el proyecto de reparcelación, pero que la Administración puede adquirir anticipadamente por expropiación, supuesto en el que se subroga en el correspondiente aprovechamiento urbanístico en lugar del propietario expropiado⁹⁴. Finalmente, el artículo 20.3 RVLS prevé la valoración de los terrenos dotacionales no incluidos en ámbitos de actuación, a los que el planeamiento no otorga edificabilidad lucrativa alguna (esto es, terrenos destinados a redes públicas) y que, en lo que aquí interesa, establece el sistema conforme al cual ha de valorarse la monetización de las redes⁹⁵. Para este supuesto, ha de tomarse como referencia la edificabilidad del ámbito espacial homogéneo, estableciendo a este respecto el artículo 21 RVLS que, para su cálculo, se aplicará la siguiente expresión:

cuenta en cada caso concreto, de ahí que el Legislador haya dejado al interprete 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 20.3º del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre”.

⁹³ Este precepto, como ya se ha dicho, determina que: “Los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones para las redes públicas tendrán carácter dotacional, por lo que no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos”.

⁹⁴ Para estos casos, el artículo 202.5 del TRLS de 1992 señalaba que: “En el supuesto de expropiación de sistemas generales adscritos, o en suelo urbanizable la administración se integrará, con el carácter de subrogada, en las unidades de ejecución a las que se hubiera adscrito o se adscribiere la superficie correspondiente a efectos de gestión”. La LSCM no contempla una regla similar, pero establece en su disposición transitoria sexta, párrafo primero, que “Los terrenos efectivamente afectos al tiempo de entrada en vigor de la presente ley a dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que hubieran sido adquiridos, sea o no en ejecución de planes de ordenación urbanística, mediante expropiación forzosa o por cualquier otro título oneroso, podrán computarse a efectos del cálculo, conforme a esta ley, de los coeficientes de edificabilidad de los ámbitos de actuación o del aprovechamiento urbanístico unitario de los sectores en los que queden comprendidos. en tal supuesto, los terrenos o solares resultantes en los que deba localizarse el 90 por 100 del aprovechamiento imputable a dichos terrenos o solares, se adjudicarán a la administración titular de las dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos”.

⁹⁵ La aplicación de este sistema de valoración tiene su campo natural en la llamada expropiación rogada del artículo 94 LSCM.

$$EM = \frac{\sum \frac{E_i \cdot S_i \cdot VRS_i}{VRS_r}}{SA - SD} \quad 96$$

Pues bien, y congruentemente con lo anterior, el artículo 22.1 RVLS⁹⁷ establece que el valor en situación de suelo urbanizado no edificado se obtendrá aplicando a la edificabilidad de referencia, determinada según lo dispuesto en el precitado artículo 21 RLSV (edificabilidad media del ámbito espacial homogéneo), el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, de acuerdo con la siguiente expresión:

$$VS = \sum E_i \cdot VRS_i \quad 98$$

A lo que añade el apartado 2 de este artículo 22 RLSV, que los valores de repercusión del suelo de cada uno de los usos considerados, a los que hace referencia el apartado anterior, se determinarán por el método residual estático de acuerdo con la siguiente expresión:

$$VRS = \frac{V_v}{K} - V_c \quad 99$$

⁹⁶ Siendo: “EM = Edificabilidad media del ámbito espacial homogéneo, en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo. Ei = Edificabilidad asignada a cada parcela i, integrada en el ámbito espacial homogéneo, en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo. Si = Superficie de suelo de cada parcela i, en metros cuadrados. VRSi = Valor de repercusión del suelo correspondiente al uso asignado a cada parcela i, en euros por metro cuadrado de edificación. VRSr = Valor de repercusión del suelo correspondiente al uso de referencia adoptado por la legislación urbanística para la comparación con el resto de usos, en euros por metro cuadrado de edificación. SA = Superficie de suelo del ámbito espacial homogéneo, en metros cuadrados. SD = Superficie de suelo dotacional público existente en el ámbito espacial homogéneo ya afectado a su destino, en metros cuadrados”.

⁹⁷ Hay que señalar que conforme establece el artículo 19. RVLS: “Para la valoración en situación de suelo urbanizado que no esté edificado, o en el que la edificación existente o en curso de ejecución sea ilegal o se encuentre en situación de ruina física de acuerdo con lo establecido en el artículo 5, se estará a lo dispuesto en el artículo 22, ambos de este Reglamento”.

⁹⁸ Siendo: VS = Valor del suelo urbanizado no edificado, en euros por metro cuadrado de suelo. Ei = Edificabilidad correspondiente a cada uno de los usos considerados, en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de suelo. VRSi = Valor de repercusión del suelo de cada uno de los usos considerados, en euros por metro cuadrado edificable.

⁹⁹ Siendo: VRS = Valor de repercusión del suelo en euros por metro cuadrado edificable del uso considerado. Vv = Valor en venta del metro cuadrado de edificación del uso considerado del producto inmobiliario acabado, calculado sobre la base de un estudio de mercado estadísticamente significativo, en euros por metro cuadrado edificable. K = Coeficiente que pondera la totalidad de los gastos generales, incluidos los de financiación, gestión y promoción, así como el beneficio empresarial normal de la actividad de

Conforme con lo dispuesto en el artículo 22 RVLS, en relación con los artículos 20.3 y 21 RVLS, debe pues aplicarse para calcular el valor del suelo (urbanizado no edificado) de la red, que no es objeto de cesión, el valor de repercusión de suelo a los m² de edificabilidad media del ámbito espacial homogéneo¹⁰⁰, tomando, además, en consideración lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo 22 RVLS, que determina que *“en caso de parcelas que no se encuentren completamente urbanizadas o que tengan pendiente el levantamiento de cargas o el cumplimiento de deberes para poder realizar la edificabilidad prevista, se descontarán del valor del suelo determinado según el apartado 1 anterior la totalidad de los costes y gastos pendientes, así como el beneficio empresarial derivado de la promoción”*.

La justicia de esta forma de valoración de las monetizaciones radica, por lo demás, en que la Administración debe ingresar el importe necesario para la adquisición de una red de igual superficie a la que no es objeto de cesión¹⁰¹. Esta es la esencia del cumplimiento por equivalencia. Otra cosa sería llegar al absurdo de valorar de forma distinta cuando se

promoción inmobiliaria necesaria para la materialización de la edificabilidad. Vc = Valor de la construcción en euros por metro cuadrado edificable del uso considerado. Será el resultado de sumar los costes de ejecución material de la obra, los gastos generales y el beneficio industrial del constructor, el importe de los tributos que gravan la construcción, los honorarios profesionales por proyectos y dirección de las obras y otros gastos necesarios para la construcción del inmueble.

¹⁰⁰ Este es, por lo demás, el criterio que expresa la STSJ de 11 de marzo de 2025 (RA 889/2024), con el añadido de que no es posible incluir dentro de la superficie del ámbito espacial homogéneo, la superficie de las redes a monetizar.

¹⁰¹ Hay que señalar a este respecto, que el artículo 91.5 LSCM establece que *“Cuando las cesiones a que se refiere los tres números anteriores se hubieran sustituido, total o parcialmente, por el pago de su equivalente económico, las Administraciones destinarán tales ingresos a la adquisición de los suelos correspondientes destinados por el planeamiento a redes públicas supramunicipales y generales”*. Y el 83 LSCM determina, con carácter general, que: *“1. Los derechos, bienes y valores que obtenga la Administración urbanística derivados de procesos de equidistribución, sean de gestión por áreas de reparto o por unidades de ejecución, se integrarán en cada caso y en la proporción determinada por esta Ley, en los patrimonios públicos de suelo de los municipios correspondientes y de la Comunidad de Madrid, a efectos de su gestión para el cumplimiento de la equidistribución de beneficios y cargas. 2. Los derechos, bienes y valores así incorporados tendrán por finalidad la adquisición y urbanización de terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, así como también la compensación económica, cuando proceda, a quienes resulten con defecto de aprovechamiento”*. En consecuencia, el importe de las monetizaciones de redes debe de ir obligatoriamente destinado, en primer lugar, a la adquisición de nuevas redes.

expropiación y cuando se monetiza¹⁰². Dicho lo cual, no cabe, en el sistema de la LSCM, deducir del importe de la monetización así hallado los gastos de urbanización de las redes públicas, cuando dicha urbanización sea de cuenta de la propiedad del suelo. En este sentido, hay que recordar que el artículo 95.1 LSCM determina que: *“Será obligación de los propietarios y/o promotores de cada ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución costear y, en su caso, ejecutar la urbanización de todos los suelos destinados por el planeamiento a redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios y que sean objeto de cesión obligatoria”*.

Este artículo, por lo tanto, no distingue entre redes locales, generales y supramunicipales, obligando a los propietarios de suelo a su urbanización en el caso de que las mismas sean objeto de cesión. La locución adverbial *“en su caso”*¹⁰³, hay que relacionarla con la ejecución del planeamiento por el sistema de cooperación -en el que, a diferencia del sistema de compensación, no se impone al propietario la ejecución material de las obras de urbanización, sino la carga de asumir su coste¹⁰⁴-, y con lo dispuesto en el artículo 95.2 LSCM, que prevé que *“no obstante lo dispuesto en el número anterior (art. 95.1 LSCM), la Administración competente, cuando así convenga para la funcionalidad de la red de que se trate, podrá ejecutar directamente las obras de urbanización sobre los correspondientes suelos de cesión. La ejecución directa por la Administración no eximirá,*

¹⁰² Como ha declarado el Tribunal Supremo (vid. por todas STS de 19 de octubre de 1999, RC: 389/1995, FJ 6), el justiprecio, *“según indica la doctrina jurisprudencial (S. de 20 de febrero de 1993, 29 de enero, 24 de octubre y 8 de noviembre de 1997, entre otras), es el que representa el equivalente económico del bien que se pierde, esto es, aquel que sea suficiente para adquirir otro análogo al que en virtud del derecho de acceso sale del patrimonio del arrendador, de forma que éste mantenga el equilibrio económico en cuanto al predio que sale de él, le reemplace o sustituya su valor real, sin que, en consecuencia, se produzca un enriquecimiento o empobrecimiento)”*.

¹⁰³ Locución adverbial *“en su caso”*, que es repetida en el artículo 90 a) LSCM y por el artículo 18.2 d) LSCM.

¹⁰⁴ Establece así el artículo 115.1 LSCM que *“En el sistema de ejecución por cooperación los propietarios aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soportando la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización, y la administración ejecuta las obras de urbanización por cuenta y cargo de los mismos”*. El sistema de compensación, en cambio y conforme previene el artículo 108.1.a) LSCM, implica: *“a) La asunción por los propietarios de la actividad de ejecución en los términos y condiciones en que haya quedado definido el sistema para su desarrollo bajo la dirección, supervisión, intervención y control de la administración municipal”*.

*en todo caso, a los propietarios y/o promotores de la obligación de costear las obras*¹⁰⁵. Fuera de estos dos supuestos, la urbanización de las redes públicas objeto de cesión corresponde a los propietarios¹⁰⁶ de suelo en el sistema de compensación¹⁰⁷. Lo cual, por lo demás, es congruente con lo dispuesto en el artículo 18.1. c) del TRLSyRU, que establece, como deberes vinculados a la promoción de actuaciones de urbanización a las que se refiere el artículo 7.1. a), la obligación de *“costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características”*, y ello, con el límite de la viabilidad económica de la actuación (art. 22.5 del TRLSyRU).

Queda una última apreciación a realizar, en cuanto a la edificabilidad a considerar en la monetización. El artículo 37.3 del TRLSyRU establece que: *“Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen”*, previsiones que luego son desarrolladas por el artículo 25 RVLS. Estas determinaciones, que buscan que las plusvalías derivadas de la aprobación del nuevo planeamiento no sean tenidas en cuenta a efectos valorativos en los justiprecios¹⁰⁸, se refieren, sin embargo, a actuaciones que deban

¹⁰⁵ Estas previsiones hay que ponerlas en relación con lo previsto en el artículo 18.2.d) LSCM, que determina como obligación de los propietarios de suelo urbano no consolidado durante el proceso de ejecución del ámbito de actuación, la de *“costear y, en su caso, ejecutar en las condiciones y los plazos fijados a tal fin y en el contexto del sistema de ejecución establecido al efecto, la totalidad de las obras de urbanización, incluida la parte que proceda de las obras precisas para asegurar la conexión del ámbito de actuación a las redes generales y, en su caso, supramunicipales de infraestructuras, equipamientos y servicios de la ordenación estructurante del planeamiento general y la integridad y funcionalidad de éstas, así como para reforzar, mejorar o ampliar tales redes cuando sea necesario para compensar el impacto y la sobrecarga que suponga la puesta en uso del ámbito de actuación”*. Obligación que, igualmente, incumbe a los propietarios de suelo urbanizable ex artículo 21 LSCM.

¹⁰⁶ El artículo 95 LSCM se refiere a propietarios y promotores, pero lo cierto es que la posibilidad de ejecución del planeamiento por adjudicatario en concurso, aunque prevista inicialmente en la legislación autonómica (arts. 109 a 113 LSCM), fue suprimida por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

¹⁰⁷ Vid. Velasco Caballero (2018).

¹⁰⁸ Como señala el artículo 25 RVLS: *“Los incrementos de valor del suelo urbanizado que, en su caso, sean consecuencia de las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, resultantes de la ordenación*

efectuarse por expropiación, no a actuaciones en régimen de iniciativa privada con equidistribución de beneficios y cargas entre los promotores/propietarios. Para los supuestos de ejecución del planeamiento a través del sistema de compensación, se ha de tomar en consideración la edificabilidad atribuida por el plan vigente (no la de origen), resultando de aplicación lo dispuesto en el artículo 27 RVLS¹⁰⁹, en desarrollo del artículo 40 del TRLSyRU.

7. Conclusiones a la vista del anteproyecto de ley del suelo y ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid

Lo hasta aquí expuesto es un repaso al régimen jurídico actualmente vigente de las denominadas por la LSCM como redes públicas y que no son, como ha quedado expuesto, sino lo que en nuestro acervo urbanístico común se han denominado dotaciones públicas.

Esta ley planteó desde el inicio, quizás fuera inevitable habida cuenta de la complejidad de la materia, las diversas cuestiones que han quedado expuestas más atrás relativas a la ordenación y gestión urbanística de las redes; esto es, a su consideración como una clase de suelo, sus modos de obtención en la gestión urbanística y al importe que debía recibir la Administración en concepto de monetización en el caso de que el cumplimiento de cesión *in natura* resultara imposible, cuestiones a las que se ha intentado dar respuesta en este artículo, a la vista de la experiencia acumulada en la aplicación de la Ley durante estos años.

urbana, no formarán parte del contenido económico del derecho de propiedad, por no haber sido patrimonializados y estar condicionada su materialización al ejercicio de la acción urbanizadora”.

¹⁰⁹ A este respecto determina el artículo 27.1 RVS para la valoración del suelo precisamente en régimen de equidistribución de beneficios y cargas que: “*En la ejecución de actuaciones de transformación urbanística en la que los propietarios ejercitan la facultad de participar en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas (...) el suelo se tasarà por el valor que les correspondería terminada la ejecución, en los términos establecidos en el artículo 22 de este reglamento*”.

La LSCM, por lo demás, fruto de la época en la que se aprobó (hay que recordar que entonces se encontraba vigente la LRSV) no contemplaba, en su redacción original, la obtención de redes en suelo urbano consolidado, insuficiencia que, no obstante, solventó la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, introduciendo un nuevo artículo 19.bis) en la LSCM, relativo a las actuaciones de dotación.

Dicho lo cual, lo cierto es que las sucesivas modificaciones de la LSCM en estos años, alterando gran número de sus preceptos, han ocasionado, en cierta medida, la falta de coherencia de las determinaciones de la ley en su conjunto. Por eso, ha de valorarse muy positivamente la iniciativa de la Comunidad de Madrid de aprobar una nueva ley urbanística completa que, con el nombre de anteproyecto de Ley del Suelo y Ordenación del Territorio, ha sido sometida al trámite de consulta pública a finales de 2025, norma que, como no puede ser de otra forma, contemplará el régimen jurídico relativo a las redes o dotaciones públicas¹¹⁰.

Entre tanto esto ocurre, es muy importante aprovechar el bagaje de estos 24 años de aplicación de la LSCM. Todo ello, sin perjuicio de la utilidad de conocer el régimen jurídico actualmente vigente relativo a las redes públicas para solventar los problemas existentes derivados de la aplicación de esta norma.

Bibliografía

- Bassols Coma, Martín (2002), “Gestión Urbanística en la Comunidad de Madrid: unidades y sistemas de ejecución”, en Sánchez Morón, Miguel (Dir.), Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Editorial Lex Nova, Valladolid.

¹¹⁰ El propio anteproyecto reconoce que *“desde su entrada en vigor, la legislación estatal se ha ido modificando, tanto en el ámbito del suelo como en el resto de ámbitos sectoriales con afección al territorio, con incidencia en la Ley del Suelo madrileña que generado determinadas lagunas legislativas sobre cuestiones no previstas en las vigentes Leyes. Ello sin perjuicio de las distintas modificaciones que se han operado en la legislación madrileña durante estos años, que han permitido una adaptación parcial pero que requieren de una revisión integral para dar coherencia a todas ellas y evitar la dispersión normativa”*.

- Chinchilla Peinado, Juan Antonio (2009), “El régimen jurídico de la sustitución de los deberes de entrega de terrenos en las actuaciones de transformación urbanística. La denominada monetarización”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente n.º 253, págs. 11-54.
- De Asís Roig, Agustín (2002), “Determinaciones estructurantes y pormenorizadas en la LSCM”, en VV.AA. Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid (PAREJO ALFONSO, Luciano, Dir.), Coedición Instituto Pascual Madoz y Marcial Pons, Madrid 2002.
- Fernández, Tomás Ramón, y Fernández Torres, Juan Ramón (2004), Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid, Editorial Iustel, Madrid.
- González-Berenguer Urrutia, José Luis:
 - o (1992): “Dictamen sobre los sistemas generales”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 127. págs. 59-70.
 - o (1993) “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 13, págs. 75-98.
 - o (2002) “El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás... hasta la aparición de la Ley 6/98 (y III)”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número 195, págs. 11-17
- Hernández Aja, Agustín (2002) “Redes y equipamientos” en VV.AA., La aplicación de la nueva ley del suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico (Ponencias del curso celebrado los días 1, 2, 8 y 9 de octubre del año 2001 en la ETSAM), Librería Mairera, Madrid.
- Iglesias González, Felipe, y Magide Herrero, Mariano (2012), “El coste de urbanización de los sistemas generales”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente n.º 274, págs. 13-64.
- Jiménez Linares, María Jesús (1997), El derecho al aprovechamiento urbanístico, Editorial Aranzadi, Pamplona.
- Lanzas Martín, Eugenio-Pacelli (2012), “La monetización de la obligación de cesión de suelo en las actuaciones de transformación urbanística”, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario n.º 734, págs. 3655-3668.

- Laso Martínez, José Luís (1995), “El aprovechamiento urbanístico en la Ley 9/1990”, en Laso Martínez, José Luis. y Laso Baeza, Vicente, El aprovechamiento urbanístico, Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña y Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid.
- Lobón Cerviá, Beatriz (2002) “Derecho Transitorio”, en Sánchez Goyanes, Enrique (Dir.), Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid, coedición entre El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, Madrid.
- López Pérez, Fernando (2014), El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Navarra.
- Menéndez Rexach, Ángel, e Iglesias González, Felipe (2011), Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid, Tirant Lo Blanc, Valencia.
- Parejo Alfonso, Luciano, y Roger Fernández, Gerardo (2014), Comentarios a la Ley de Suelo: (texto refundido aprobado por R.D.L. 2/2008 de 20 de junio, modificado por la disposición final 12ª de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), Tirant Lo Blanc, Valencia.
- Pascual Martín, Jesús Ignacio (2020), “Las dotaciones urbanísticas públicas y su demanialidad”, Revista de urbanismo y edificación n.º 45, 2020, págs. 137-170
- Pons González, Manuel, y Del Arco Torres, Miguel Ángel (1998), Diccionario de Derecho Urbanístico (adaptado a la Ley 6/1998, de 13 abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones), Editorial Comares. Granada.
- Porto Rey, Enrique:
 - o (2002, a), “Determinaciones de la ordenación urbanística”, en Sánchez Goyanes, Enrique (Dir.), Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid, coedición entre El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, Madrid.
 - o (2002, b), Las valoraciones en la Ley del Suelo, Editorial Montecorvo, Segunda Edición, Madrid.

- Porto Rey, Enrique y De La Roca Sanz, Paloma (2007), “Algunos criterios prácticos de aplicación de la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid”, Cuadernos de Urbanismo, Volumen 16, Montecorvo, Madrid.
- Sánchez Castro, Juan David (2010) “El cumplimiento por equivalente ¿un modo de evitar los requisitos imprescindibles en toda pretensión indemnizatoria?”, Anuario de Derecho Civil, volumen 63, n.º 4, págs. 1725-1787.
- Santos Díez, Ricardo (2002), Técnicas equidistributivas de cargas y beneficios, en Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid, Sánchez Goyanes, Enrique (Dir.), coedición entre El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, Madrid.
- Santos Díez, Ricardo y Castelao Rodríguez (2002), Julio, Derecho urbanístico, Manual para juristas y técnicos, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.
- Sanz Boixareu, Pedro José, “Los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio”, en VV.AA. XVII Temas de Derecho Urbanístico, Oviedo, 1980, págs. 261-282.
- Serrano Alberca, José Manuel (2001), “Las redes públicas en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de julio)”, Revista de urbanismo y edificación n.º 4, págs. 37-64
- Serrano Lasa, Iñaki (2018), “La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas”, Revista de urbanismo y edificación, n.º 42, págs. 43-67.
- Velasco Caballero, Francisco (2018), Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid, Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma, Madrid.