

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	URBANISMO. IMPUGNABILIDAD INDIRECTA DE DELIMITACIÓN DE UNIDAD DE EJECUCIÓN. REPARCELACIÓN EN LA QUE SE INCLUYEN TERRENOS YA URBANIZADOS CON ANTERIORIDAD	Núm. 87/2001
---------------------------	--	-----------------

Mariano AYUSO RUIZ-TOLEDO  
Magistrado

• ENUNCIADO:

*El Ayuntamiento de X aprobó definitivamente en fecha 12 de noviembre de 1996 el proyecto de reparcelación de la Unidad de Ejecución núm. «N» del Sector «S» de dicho término municipal. La Unidad había sido previamente delimitada en 1994.*

*En el ámbito de la Unidad se encontraba incluida una amplia zona de suelo urbanizable -hasta entonces con un destino eminentemente agrícola- y una zona menor en la que el suelo se encontraba clasificado como suelo urbano y que -por su peculiar configuración como urbanización de iniciativa privada- se había producido la urbanización completa muchos años atrás.*

*Los propietarios de la urbanización privada no reaccionaron frente a la delimitación de la Unidad, pero al aprobarse el proyecto de reparcelación -en el que no se alteran sus fincas, pero sí implica el asumir importantes cargas urbanísticas- pretenden impugnar el mismo.*

• CUESTIONES PLANTEADAS:

- Posibilidad de los propietarios de impugnar la reparcelación en razón a la delimitación de la Unidad, pues dicha delimitación fue consentida por los mismos.
- Admisibilidad de que la Administración incluya en una reparcelación suelo urbanizable -sin servicios urbanísticos algunos-, junto con terrenos clasificados como urbanos y totalmente urbanizados y edificados -en los que los propietarios cumplieron en su momento las obligaciones y cargas urbanísticas y patrimonializaron el aprovechamiento conforme a las normas entonces en vigor-, con el consiguiente reparto entre ellos de las cargas urbanísticas, incluidas las cesiones.

• SOLUCIÓN:

La primera cuestión planteada debe resolverse en sentido favorable a la admisión de la impugnación indirecta de la delimitación de la Unidad, pues lo cierto es que la delimitación de las Unidades, aun cuando pueda realizarse dentro o fuera del instrumento de planeamiento general, tiene esencialmente una naturaleza de acto de planeamiento y, por ende, susceptible de impugnación indirecta mediante la impugnación de los actos de ejecución, concretamente -en este caso- del acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación. Esta naturaleza se evidencia en las previsiones normativas de los artículos 36 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística, incluso en su necesidad de publicación en el «Boletín Oficial de la Provincia» (art. 38.1 citado Rgto.).

En cuanto a la segunda cuestión, debemos observar -en primer lugar- el concepto y contenido del instituto reparcelatorio. En este sentido, debemos recordar que la reparcelación tiene un doble significado -o finalidad- en nuestro sistema, de acuerdo con el artículo 71 del Reglamento de Gestión Urbanística y la doctrina jurisprudencial y científica al respecto.

Por un lado, implica el que la realidad física de las parcelas preexistentes a la reparcelación se adecue al planeamiento urbanístico, de tal manera que lo que antes eran predios, cuya división y delimitación obedecía tan sólo al azar de las segregaciones, agregaciones y particiones hereditarias -además obedientes a la lógica de la explotación agraria, forestal o pecuaria del suelo-, se transforme en una ordenada división del terreno conforme al destino urbano, esto es, en precisos solares edificables conforme a las previsiones del planeamiento y dotados de los correspondientes servicios propios de dichos espacios urbanos. A este efecto, los propietarios del suelo ven extinguida su titularidad sobre las parcelas de origen y adquieren la correspondiente a las parcelas de destino, que pueden coincidir o no con la ubicación anterior, incluso pueden ver trasmutada su anterior propiedad territorial por un equivalente económico o por una parte alícuota de suelo edificable.

Por otro lado, la reparcelación es un mecanismo a través del cual los propietarios pueden cumplir conjuntamente sus deberes urbanísticos de cesión y urbanización, con arreglo al principio de equidistribución de beneficios y cargas. De esta manera, las cargas -cesiones y urbanización- se distribuyen en proporción a los beneficios que se obtienen -transmutación de suelo urbanizable en solares-, realizándose las cesiones en el traspaso de la parcela de origen a la de destino y prorrateando los gastos. En el complejo mecanismo de equidistribución se ubican las compensaciones por los elementos patrimoniales que se van a ver destruidos y por los que van a ser aprovechados en la urbanización.

Sintéticamente, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1991 expresa estas ideas al señalar que «será de recordar que la reparcelación es una técnica por cuya virtud las parcelas primitivas, configuradas con anterioridad y al margen del planeamiento, son sustituidas por otras que se adaptan a las exigencias de éste y que además han de lograr la justa distribución de las cargas y beneficios del planeamiento».

En el presente caso, nos encontramos con una reparcelación en la que -conforme se ha reseñado al exponer el caso práctico- se están fundiendo en el mismo proyecto terrenos ya urbanizados y edificados con otros de destino -hasta que se ejecute la reparcelación- agrario y sin urbanizar.

Los primeros terrenos -como también se ha señalado- no se van a ver afectados por la reparcelación en cuanto a su configuración y titularidad, manteniendo sus edificaciones, alineaciones y viales. Por ello, parece que la reparcelación en cuanto al primero de los aspectos señalados es totalmente irrelevante respecto de los mismos, ya que no tiene sentido reparcelar -en cuanto a la configuración de las fincas preexistentes y las resultantes- si no se va a modificar en absoluto la configuración y titularidad.

En el segundo aspecto, el del cumplimiento conjunto de los deberes urbanísticos y la equidistribución de los beneficios y cargas, la afectación de los titulares de los terrenos urbanizados y edificados es de signo claramente negativo. Resulta palmario que la equidistribución de beneficios y cargas para los tales propietarios es significativamente desproporcionada en cuanto a las cargas, ya que va a pesar sobre ellos la carga de urbanizar los terrenos rústicos, siendo así que en nada se benefician -sino como el total de la colectividad- de su urbanización. Esta situación ha sido propiciada por la circunstancia de estar clasificados ambos tipos de terrenos por el planeamiento como urbanos,

siendo así que la fuerza de los hechos impone el considerar que unos eran realmente urbanos y otros tan sólo fácticamente urbanizables, fuera cual fuere su clasificación en el planeamiento.

Palmariamente, esta situación no propicia la equidistribución de beneficios y cargas, puesto que ante la realidad de dos tipos de suelo fácticamente distintos, la asunción conjunta de los deberes urbanísticos no puede por menos que implicar el desequilibrio neto en desfavor del ya urbanizado.

Por tanto, debemos entender que no se encuentra justificada -desde las propias premisas de la institución reparcelatoria- la inclusión de los terrenos ya urbanizados en el proyecto de reparcelación y que sería procedente pretender del órgano jurisdiccional el que éste declarase contrario a derecho el acuerdo aprobatorio de la reparcelación.

Para un completo resultado favorable a los derechos de los propietarios del suelo ya urbanizado, deberíamos pretender también que se les reconociera, como situación jurídica individualizada, su derecho a ser excluidos de la reparcelación con todos los efectos a ello inherentes y, en particular, a la devolución de las cuotas de urbanización abonadas con sus intereses legales desde la fecha del ingreso de la mismas, si es que -como es lógico, dada la duración del proceso (y si es que no se ha solicitado y obtenido la suspensión como medida cautelar)- la reparcelación ha seguido adelante y se han exigido las tales cuotas de urbanización.

Lógicamente, la Administración municipal actuante se opondría -a las pretensiones procesales que se acaban de indicar- alegando que a través de la reparcelación se intenta el cumplimiento por los propietarios de la zona ya urbanizada de deberes urbanísticos inconclusos o situaciones de exceso de aprovechamiento, suponiendo -como es fácil imaginar- que la urbanización de la zona y edificación de las parcelas se produjo en una época en la que los deberes urbanísticos eran menores y que la urbanización ejecutada se encuentra ya en algún punto obsoleta o deteriorada.

Tal oposición debería ser contraargumentada observando que los propietarios patrimonializaron en su momento las facultades urbanísticas inherentes a la obtención de la licencia y a la edificación conforme a la misma, siendo de presumir -y no correspondiendo, en cualquier caso, la carga de la prueba a los propietarios- que se cumplieron las obligaciones exigibles en aquel momento respecto de cesiones y urbanización. En cuanto a la circunstancia de que en el proceso reparcelatorio se previera (y se estuviese ejecutando) la renovación de obras de urbanización, es cuestión ajena en sí misma al mecanismo reparcelatorio. En efecto, la realización de obras de instalación de servicios o renovación de los mismos no es un objetivo para el que el ordenamiento jurídico disponga como único mecanismo el reparcelatorio, sino que éste implica la realización de obras de urbanización y -por tanto- se ubican dentro de él, cuando dichas obras se realizan en su ámbito, pero su realización no exige ni normativa ni conceptualmente la reparcelación; tiene otros procedimientos, el Ayuntamiento, a su disposición para realizar dichas obras en suelo urbano con la eventual posibilidad de su repercusión a los beneficiados, pero lo cierto es que tales obras no justifican el que los terrenos se incluyan en la reparcelación junto con terrenos virtualmente rústicos.

La resolución final sería, en consecuencia, la estimación de la pretensión de los propietarios de ser excluidos de la reparcelación y la devolución -caso de que se hubieran girado y satisfecho- de las cuotas de urbanización.

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **RD 3288/1978 (Rgto. de Gestión Urbanística), arts. 36, 38, 71 y concordantes.**
- **STS, Sala Tercera, de 10 de mayo de 1991.**