

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	URBANISMO. DELIMITACIÓN DE UNIDADES DE EJECUCIÓN	Núm. 84/2004
--------------------------------------	---	-------------------------

Julio GALÁN CÁ CERES
Profesor del CEF

• **ENUNCIADO:**

1. Como consecuencia del inicio de procedimiento de delimitación de la unidad de ejecución SE-10 en suelo urbano no consolidado con una extensión de 66.310,98 metros cuadrados, a ejecutar por expropiación, se requiere por el Ayuntamiento de Leganés a don José M. F., como titular de la parcela número... del Polígono... con una superficie de 18.258,28 metros cuadrados, para que «en relación con el expediente de expropiación del Sector 10 facilitase copia de la escritura registral que le acredite como titular de la parcela número... del Polígono... del Catastro de Leganés, afectada por la expropiación».

El Secretario del Ayuntamiento de Leganés, con fecha de salida 2 de marzo de 2003, comunicó a don José M. F., con domicilio en la calle Mediodía número... de Leganés, que «el Ayuntamiento de Leganés, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2002, adoptó el acuerdo de aprobar inicialmente la delimitación de la Unidad de Ejecución del SE-10, estableciendo como sistema de actuación para la ejecución de la Unidad de Actuación el de expropiación. Igualmente, acordó someter el expediente a información pública durante el plazo de 15 días, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 del Reglamento de Gestión Urbanística. Lo que comunico a Vd. al aparecer como interesado en el expediente, rogándole aporte la documentación que acredite sus derechos», constando un aviso de recibo del Servicio de Correos, en el que aparece que se efectuó la notificación a don José M. F., en la calle de Mediodía número... de Leganés el día 5 de marzo de 2003. En tales comunicaciones dirigidas a don José M. F. aparece correctamente denominada la Unidad de Ejecución a ejecutar por expropiación como SE-10. No obstante, a diferencia de otros propietarios de la unidad de ejecución, don José M. F. no realizó alegación alguna. En ejecución de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Leganés de 9 de marzo de 1998 (que destina el suelo de la unidad de ejecución SE-10 a equipamientos para usos sociales de interés público, y que antes de la modificación se denominaba SGE-10), el Ayuntamiento acuerda el día 27 de julio de 2003, aprobar definitivamente la delimitación de la Unidad de Ejecución SE-10, estableciendo como sistema de ejecución el de expropiación. El acuerdo es notificado personalmente a todos los propietarios, incluido don José M. F. Contra el acuerdo de aprobación definitiva, don José M. F. interpone recurso contencioso-administrativo solicitando la nulidad del acuerdo en base a los siguientes motivos:

A) Omisión de la preceptiva relación de propietarios y derechos afectados por la expropiación y de la falta de publicación y notificación personal de dicha relación, en el procedimiento de delimitación de la unidad de ejecución, prescindiendo del procedimiento legalmente estable-

cido en la legislación urbanística y en la legislación de expropiación forzosa. Además se ha producido indefensión.

B) No se publicó en los Boletines Oficiales y Diarios el Acuerdo de aprobación inicial de la delimitación de la Unidad de Actuación SE-10, a ejecutar por expropiación, sino que se publicó un acuerdo de aprobación inicial de la delimitación de la Unidad de Actuación con el nombre SGE-10, a ejecutar por el sistema de expropiación.

C) El contenido del acto es contrario al Ordenamiento Jurídico, por no concurrir en el presente caso, causa alguna de utilidad pública que legitime la expropiación, al no existir «asomo alguno de necesidad», «ni la menor apariencia de urgencia», estimando que se da un trato in mala parte a los propietarios de este sector, siendo así que otras Unidades de Actuación del municipio se van a ejecutar por el sistema de compensación. Considera que la decisión administrativa de proceder a ejecutar la unidad de actuación por el sistema de expropiación es inmotivada y, por consiguiente, arbitraria, pues el sistema preferente de actuación debe ser el de iniciativa privada, ya que ni había urgencia ni necesidad de aplicar el sistema expropiatorio para ejecutar el planeamiento sin que estemos en presencia de una actuación aislada en suelo urbano sino ante una ejecución sistemática en que no está justificada la elección del sistema de expropiación.

2. Asimismo, los propietarios de las parcela incluidas en las unidades de ejecución UE-3 y UE-5 solicitan que se declare la invalidez de la modificación del Plan General aprobado en lo que relacionado con dichas unidades de ejecución; o, de forma subsidiaria, se reconozca el derecho a que sean indemnizados en los daños y perjuicios por pérdida del aprovechamiento. Alegan que las dos unidades de ejecución cuya nulidad se pretende «son de pequeñas dimensiones y no responden a ningún límite lógico», se reprocha que no constituyen una manzana, carecen de criterio lógico y que ambas unidades son de pequeña dimensión y no responden a ningún límite lógico, llegando a infringir el propio Plan General. En consecuencia, estas unidades soportan unas cargas superiores (se cita el Anexo de las normas), con una porción superior de cesiones y, por ello, un menor derecho a la edificabilidad.

En este sentido, el Plan General establece en su artículo 3.º 2.16 que «se incluyen en los ámbitos de unidad de ejecución las superficies de suelo urbano semilibres de edificación, cuya ordenación se detallan en el Plan General y que precisan de la realización de urbanización de calles interiores y en las que se entiende necesario la creación de espacios dotacionales. Para lo cual, siendo obligatoria la cesión de los terrenos destinados a viales y dotaciones públicas, así como la ejecución de la urbanización, será preciso distribuir las cargas y beneficios del planeamiento»; estableciéndose en la delimitación gráfica las correspondientes unidades de ejecución, apareciendo las números 3 y 5 contiguas, si bien, con un espacio intermedio en esta última destinado a un área de conservación. En cuanto a las condiciones particulares de tales unidades se establece en el Anexo I de las Normas, fijándose su superficie y los terrenos destinados a zonas verdes, viales y edificables.

En cuanto a la diferencia de aprovechamiento que se aprecia entre las diez unidades de ejecución que se determinan, la Unidad 3 tiene una edificabilidad de 0,97 metros cuadrados por metro cuadrado, y la número 5, la de 1,01. Esos porcentajes son, excluidas las unidades de ejecución 9 y 10, las de menor porcentaje. La de mayor porcentaje es la número 2, con 1,55 metros cuadrados por metro cuadrado.

Por otro lado, no se deja constancia en la documentación que integran las Normas, el exacto cumplimiento del alcance de las cesiones que deben soportar los propietarios de estas unida-

des. En este sentido, debe destacarse que una y otra Unidad de Ejecución son las únicas, junto con la 8, 9 y 10, que deben ceder terrenos para zonas verdes; en el caso de la Unidad 3, la superficie de 1.770 metros cuadrados, y la número 5 la de 590; integrando ambas, al parecer, una misma zona verde que comporta la discontinuidad de la Unidad de Ejecución número 5. También las cesiones para viales comportan las mayores cesiones de todas las Unidades delimitadas, pues se destina en la número 3 la superficie de 1.770 metros cuadrados y 2.835 en la número 5. Esas cesiones se deben entender correspondidas con la regla establecida en el artículo 3.º 2.3 de la Normativa Urbanística a cuyo tenor «los propietarios deberán ceder los terrenos destinados a viales y dotaciones públicas»; en cuya aplicación particularizada de cada área se establece (Anexo I-16 y 10 de la Normativa) que en las unidades examinadas se obliga a los propietarios a la «cesión obligatoria y gratuita de viales y zonas verdes».

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1. Respecto a los hechos descritos con el número 1, analizar, razonadamente, las alegaciones de los recurrentes y si el recurso interpuesto debe o no ser estimado.
2. Respecto a los hechos descritos con el número 2, analizar, razonadamente, si tienen razón los propietarios en la solicitud de invalidez de la modificación del Plan General.

• **SOLUCIÓN:**

1. Análisis de las alegaciones de los recurrentes.

Son tres los defectos que denuncian en la tramitación de la Unidad de Actuación SE-10 y en el establecimiento del sistema de expropiación para su ejecución, llevándoles a solicitar la invalidez del acto impugnado.

A) En primer lugar, alegan la omisión de la preceptiva relación de propietarios y derechos afectados por la expropiación, y la falta de publicación y notificación personal de dicha relación.

Efectivamente, es cierto que el artículo 135 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 (de recobrada vigencia tras la STC 61/1997) establece que la delimitación de los polígonos o unidades de actuación, cuando su ejecución se realice por el sistema de expropiación, debe ir acompañada de una relación de propietarios y de una descripción de los bienes y derechos afectados, redactadas con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) de 16 de diciembre de 1954 (arts. 17 y ss.). Y también lo es que en el expediente no consta que dicha relación les fuese notificada, personalmente, a los recurrentes, ni tampoco su inclusión en la publicación del Boletín Oficial del Estado y en el de la Comunidad de Madrid del Acuerdo de la aprobación inicial de la referida delimitación. Pero sí es cierto que dicha relación se confeccionó, y que se requirió al propietario, con fecha 2 de marzo de 2003, para que aportara la documentación precisa que acreditara sus derechos, en el requerimiento de esa fecha se dice textualmente:

«El Ayuntamiento de Leganés... adoptó el acuerdo de aprobar inicialmente la delimitación de la Unidad de Ejecución SE-10, estableciendo como sistema de actuación el de expropiación...»

También consta que el 27 de julio de 2003 el Ayuntamiento aprobó definitivamente la delimitación de la Unidad de Ejecución SE-10, y que dicho acuerdo se notificó personalmente a todos los propietarios incluido don José M.

Siendo claro que la finalidad de la formulación de la referida relación de propietarios es que los afectados puedan impugnar la elección concreta de los bienes y derechos considerados como de necesaria expropiación para la ejecución de las obras o la instalación del servicio, es lo cierto que don José M. tuvo puntual conocimiento de la inclusión de su finca en el expediente de expropiación, pudiendo, desde entonces, ejercitar las acciones pertinentes para su defensa, si así lo hiciere, luego mal puede alegar que se le haya producido indefensión alguna.

El TC, de forma reiterada, ha establecido la doctrina de que «la indefensión no constituye un concepto formal sino material y sólo se produce cuando se crea una circunstancia por la que el ciudadano se ve impedido de actuar en defensa de sus derechos, pese a haberse comportado diligentemente. Pero cuando tal diligencia no existe, la pretendida lesión, tampoco, pues de otro modo nos encontraríamos ante una protección ilimitada y, puramente, formal. Si don José M. tuvo conocimiento formalmente de la inclusión de su parcela en la relación de bienes afectados por la expropiación, como es el caso, no cabe apreciar que las deficiencias que denuncia le hayan ocasionado indefensión alguna en sentido material».

Es cierto que el artículo 17 del Reglamento de Expropiación Forzosa (REF) de 1957, al desarrollar los artículos 17 y 18 de la Ley, establece que se hará pública la relación de bienes y derechos para que, dentro del plazo de quince días, los interesados puedan formular alegaciones sobre la procedencia de la ocupación de sus bienes, y que los artículos 135.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 199.1 del Reglamento de Gestión Urbanística se remiten a lo previsto en la legislación de expropiación forzosa, pero si se examina atentamente el contenido de estos preceptos, se comprueba que lo que exigen, de forma inequívoca, es que la delimitación de la unidad de actuación vaya acompañada de una relación de bienes o derechos afectados, redactada con arreglo a la LEF, relación que en este caso se hizo, como se deduce de los hechos, aunque no se publicara en Boletín Oficial alguno como requiere el artículo 17.1 del REF. Pero no es menos cierto que la aprobación inicial se notificó, y que se citó personalmente a don José M. a fin de que pudiese comparecer en el expediente en el plazo de 15 días para hacer las alegaciones que estimara pertinentes, sin que formulase alegación alguna, notificándole personalmente la aprobación definitiva de la delimitación de la Unidad de Actuación SE-10 y la elección del sistema de expropiación, como prevé, imperativamente, el artículo 21.3 de la LEF, a la que se remiten, con carácter general, tanto el artículo 135.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, como el artículo 199.1 del Reglamento de Gestión Urbanística, y, en consecuencia, el defecto de publicación de la relación de propietarios y descripción de los bienes afectados no ha causado indefensión alguna por lo ya expuesto con anterioridad.

En consecuencia, no existe vicio de nulidad radical o absoluta por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido aludido en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Respecto a la posible existencia de anulabilidad del artículo 63 de la mencionada Ley, sería preciso que el acto careciera de los requisitos formales necesarios para alcanzar el fin o produzca indefensión, ya hemos analizado que no es así, por lo tanto, el acto era válido en derecho.

B) Como segunda alegación se afirma que no se publicó en los Boletines Oficiales y Diarios el acuerdo de aprobación inicial de la delimitación de la Unidad de Actuación SE-10, a ejecutar por expropiación, sino que se publicó un acuerdo de aprobación inicial de la delimitación de la Unidad de Actuación SGE-10, a ejecutar por el sistema de expropiación.

Al respecto hemos de señalar que se ha acreditado que la Unidad de Actuación SE-10, antes de la modificación del Plan General de Leganés, se denominaba SG-10, teniendo como objeto, la referida modificación, clasificar el suelo incluido en ella como urbano, de modo que la mención en las publicaciones de la Unidad de Actuación como SGE-10 obedece a un mero error material, que es irrelevante para la validez del procedimiento, porque tanto en la relación de propietarios y descrip-

ción de bienes, como en las comunicaciones dirigidas a don José M., aparece correctamente denominada la Unidad de Actuación a ejecutar por expropiación como SE-10, lo que lleva a concluir que la persona estaba perfectamente identificada, de tal manera que recibió aquéllas en su domicilio.

C) Se afirma, finalmente, que el contenido del acto es contrario al ordenamiento jurídico por no concurrir, en el presente caso, causa alguna de utilidad pública que legitime la expropiación, al no existir «necesidad» ni «la menor apariencia de urgencia».

Esta alegación no puede ser estimada. No podemos olvidar que nos encontramos ante la delimitación de una Unidad de Actuación y de la elección del sistema de expropiación aprobados en ejecución de un instrumento de planeamiento -la Modificación del PGOU de Leganés-, y, en estos supuestos, la Ley es tajante al establecer que «la utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, provincia o municipio» (art.10 de la LEF), prescripción que viene, asimismo, y con más precisión, recogida en el artículo 132 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, subsistente tras la STC 61/1997, que previene que «la aprobación de los Planes de Ordenación Urbana y de delimitaciones de unidades de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación» (en el mismo sentido el art. 64.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976).

Estas prescripciones legales son suficientes para justificar la elección del sistema de expropiación para la Unidad de Actuación SE-10, y no se da un trato *in mala parte*, como afirma don José M., a los propietarios de este sector, siendo así que otras Unidades de Actuación del Municipio se van a ejecutar por el sistema de compensación, pues la Modificación del PGOU de Leganés ya había previsto la actuación como aislada en suelo urbano, actuación respecto a la cual el artículo 134.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 faculta, específicamente, para aplicar la expropiación forzosa, sistema pues, que se encontraba justificado en el planeamiento vigente.

Tanto el artículo 134.1 como el 135.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 establecen que la ejecución de los planes puede realizarse a través del sistema de expropiación por unidades de actuación completas, en cuyo caso la delimitación de la unidad de actuación deberá ir acompañada, como en el caso ha ocurrido, de una relación de propietarios y una descripción de los bienes y derechos afectados.

Por otro lado, tampoco se ha vulnerado el artículo 119.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 que establece que la elección del sistema de actuación se hará según las necesidades, medios económicos con los que se cuente y la colaboración de la iniciativa privada, porque del relato de hechos se deduce que el único propietario incluido en la unidad de actuación, que solicitó la ejecución por el sistema de compensación que don José M., que es titular de 18.285,28 metros cuadrados de la Unidad de Actuación SE-10, que tiene una superficie total de 66.310,98 metros cuadrados, de modo que no concurre el supuesto contemplado por el número 3 del citado artículo 119 para que la Administración debiera haber adoptado el sistema de compensación.

Además, el PGOU que se ejecuta mediante la delimitación de la Unidad de Actuación SE-10 en suelo urbano por el sistema de expropiación, destina dicho suelo a equipamientos para usos sociales de interés público, por lo que difícilmente podría alcanzarse dicho objetivo mediante el sistema de compensación dada la dificultad de lograr una equitativa distribución de los beneficios y de las cargas derivados del planeamiento, que constituye uno de los principios rectores del urbanismo [art. 3.º 2 b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976], de manera que son, también, razones de necesidad, las que justifican la elección del sistema de expropiación ante la imposibilidad o extrema dificultad de lograr la colaboración de la iniciativa privada.

2. ¿Existe vicio de invalidez en la modificación del Plan General aprobado?

Tienen razón en lo que alegan. Existió una incongruente actuación en la delimitación de las unidades de ejecución UE-e y UE-5 en las que se incurren los terrenos de su propiedad. Se desconocen

las razones que llevaron al planificador a delimitar las Unidades en la forma expuesta en el relato de hechos y que comporta, por las razones que se expondrán, violación de las exigencias legales dentro de la cual ha de jugar la discrecionalidad administrativa a la hora de la planificación.

Resulta preciso destacar la diferencia de aprovechamiento que se aprecia entre las diez unidades de ejecución que se determinan y así, la Unidad 3 tiene una edificabilidad de 0,97 metros cuadrados por metro cuadrado, y la número 5 la de 1,01; esos porcentajes son, excluidas las unidades de ejecución 9 y 10, las de menor porcentaje. Pero además de ello, si se compara esa edificabilidad con la de otras unidades (la de mayor porcentaje es la número 2, con 1,55 metros cuadrados por metro cuadrado) consta que con relación a todas ellas -excluidas las antes mencionadas- la casi totalidad de ellas tiene una edificabilidad muy superior al 15% que, como dijimos, es el aprovechamiento máximo en que pueden diferir las unidades de ejecución, conforme a lo que se establece en el artículo 144 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Esto sería de por sí ya suficiente para decretar la nulidad de la delimitación de las unidades de ejecución operadas, habida cuenta de que no se establece sistema alguno para compensar esa diferencia de aprovechamiento que se traduce en hacer soportar a los propietarios de esas unidades unas cargas superiores a los de otras unidades. Y es, precisamente, esa superior contribución a las cargas del planeamiento las que, también aparecen vulneradas en la delimitación realizada de las Unidades de Ejecución, habida cuenta de que no se deja constancia en la documentación que integran las Normas el exacto cumplimiento del alcance de las cesiones que deben soportar los propietarios de estas unidades. En este sentido, debe destacarse que una y otra Unidad de Ejecución son las únicas, junto con las 8, 9 y 10 que deben ceder terrenos para zonas verdes, en el caso de la Unidad 3 la superficie de 1.770 metros cuadrados y la número 5 de 590, integrando ambas, al parecer, una misma zona verde que comporta la discontinuidad de la Unidad de Ejecución número 5.

Por otra parte, también, las cesiones para viales comportan las mayores cesiones de todas las unidades delimitadas, pues se destina, en la número 3, la superficie de 2.770 metros cuadrados, y, en la número 5, 2.835. Esas cesiones se deben entender correspondidas con la regla establecida en el artículo 3.º 2.3 de la Normativa Urbanística, a cuyo tenor «los propietarios deberán ceder los terrenos destinados a viales y dotaciones públicas»; en cuya aplicación particularizada de cada área se establece (Anexo I-6 y 10 de la Normativa) que en las unidades examinadas se obliga a los propietarios a la «cesión obligatoria y gratuita de los viales y zonas verdes». Sin embargo, es lo cierto que por la misma finalidad de la actuación mediante unidades de ejecución obliga al planificador a distinguir entre sistemas locales y generales y que sólo aquéllos han de ser soportados por los propietarios de la unidad por servir directamente a las exigencias de cada una de ellas, como se desprende del artículo 105 del Texto Refundido. Pues bien, como se adelantó, no consta en las actuaciones que las cesiones a que se obligan a los propietarios de las unidades de ejecución examinadas obedezcan a esos sistemas habida cuenta de que ninguna referencia se hace a la obtención de los terrenos para sistemas generales, que nos encontramos con unas unidades sumamente reducidas en cuanto a su superficie, lo que es relevante a la hora de establecer las exigencias de esos sistemas locales dado el entramado urbano del municipio.

Consecuencia de todo ello, es que procede la anulación de lo impugnado en cuanto se refiere a la delimitación de las unidades de ejecución a que nos hemos venido refiriendo.

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

- **Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 62.1 e) y 63.**
- **Ley de 16 de diciembre de 1954 (LEF), arts. 10, 17 y 23.1.**
- **RD 1346/1976 (TR Ley del Suelo), arts. 3.º 2.1 b), 64.1, 119.2 y 3, 134, 135 y 144.**
- **Decreto de 26 de abril de 1957 (REF), arts. 17 y 18.**