



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de, mediante escrito de fecha pasado, registrado de entrada en Diputación el día , solicita de este Departamento de Asistencia a Municipios la emisión de un informe que dé respuesta a una serie de cuestiones suscitadas a raíz de las alegaciones presentadas en el Ayuntamiento por distintos interesados en la ejecución de un Programa de Actuación Urbanizadora que, en fase de ejecución de sentencia anulatoria del acuerdo municipal de aprobación del correspondiente Proyecto de Reparcelación –confirmada ya en apelación–, han pedido al Ayuntamiento que se dirija a la empresa adjudicataria del Programa para que corrija el referido Proyecto de Reparcelación y, entre otras cosas, ajuste los costes de urbanización reflejados en la cuenta de liquidación provisional, cumpliendo así el fallo de una tercera sentencia dictada en otro procedimiento judicial distinto del anterior –aunque pendiente aún del resultado de la apelación– que declara la nulidad de otro acuerdo municipal por el que se aprobaba la retasación de los costes iniciales de la urbanización.

A tales efectos, la primera autoridad municipal nos remite una extensa y desordenada remesa de documentos que agrupados en varias carpetas se corresponden, básicamente, con las actuaciones más relevantes desarrolladas por los distintos interesados en el proceso de ejecución del Programa, y, entre los cuales, cabe citar, los generados a raíz del acuerdo municipal de aprobación de la retasación de los costes iniciales de la urbanización; sendos Proyectos de Reparcelación de septiembre de 2005 y 2006; las sentencias recaídas en los dos procedimientos judiciales iniciados, así como diversas resoluciones administrativas, informes, notificaciones y alegaciones presentadas por las partes interesadas en el procedimiento.

Finalmente, en un escrito sin firma y bajo el título de “Consulta”, el Ayuntamiento, tras exponer brevemente los hechos más relevantes acontecidos durante el largo y complejo proceso de ejecución de la controvertida actuación urbanizadora, representados, básicamente, por la anulación en sede judicial del acuerdo municipal que en el año 2006 aprobó el Proyecto de Reparcelación y la impugnación, asimismo en vía judicial, de la retasación de los costes de urbanización –cuyo resultado final, tras una primera sentencia



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



de nulidad, está pendiente aún de la resolución del correspondiente recurso de apelación–, se pregunta y nos pregunta, en síntesis, a nosotros cómo actuar en el seno del propio expediente reparcelatorio y con relación a su inscripción en el Registro de la Propiedad. Pues, teniendo claro que debe resolver las alegaciones presentadas por los propietarios tras la retroacción de actuaciones acordada en ejecución de sentencia, se enfrenta a la tesitura de tener que decidir, entre los costes de urbanización propuestos inicialmente por la empresa adjudicataria del Programa, o los costes resultantes de la retasación efectuada posteriormente por ésta, que habiendo sido declarados nulos en primera instancia en sede judicial, son la base principal de las alegaciones presentadas por los afectados.

El propio Ayuntamiento, en el citado escrito de “Consulta”, apunta como posibles vías de actuación las siguientes:

1º Acordar, en base a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJyPAC, en adelante), la suspensión del procedimiento de aprobación del controvertido Proyecto de Reparcelación, hasta que se dicte la sentencia resolutoria del recurso de apelación interpuesto contra la dictada en primera instancia, que –recordamos nosotros– vino en declarar la nulidad del incremento de costes producidos tras la retasación e incorporados al citado Proyecto. Acuerdo de suspensión que llevaría aparejado, a su vez, la suspensión de la resolución de las alegaciones presentadas y el otorgamiento de toda clase de licencias en el ámbito de actuación, apuntándose a este respecto y entre paréntesis que dicho ámbito se encuentra totalmente urbanizado y recepcionado por el Ayuntamiento.

2º Consignar en la cuenta de liquidación provisional del Proyecto de Reparcelación la cantidad correspondiente a los costes de urbanización inicialmente propuestos por la empresa adjudicataria de la actuación, requiriendo a ésta para que modifique el Proyecto en tal sentido. Iniciativa que, según el Ayuntamiento, supondría la ejecución provisional de una sentencia no firme aún y que, además, no le favorece.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



3º Consignar en la cuenta de liquidación provisional del Proyecto de Reparcelación la cantidad correspondiente a los costes de urbanización incrementados tras la retasación efectuada por la adjudicataria, si bien en este caso, además del riesgo de que la parte favorecida por la sentencia dictada en primera instancia pudiera solicitar su ejecución provisional, se apunta como un inconveniente la posible revocación de aquélla en segunda instancia, lo que, en ambos casos, obligaría a modificar nuevamente el Proyecto de Reparcelación, con los consiguientes gastos registrales y dudas sobre los sujetos obligados a su pago.

Pues bien, tras una exigente y atenta lectura de la farragosa documentación remitida, una vez analizadas las cuestiones planteadas a la luz de la legislación que consideramos de aplicación al caso, que en su momento se citará, y contemplado el asunto en su conjunto desde el respeto a las normas y principios que inspiran nuestra legislación urbanística, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Con carácter previo debemos advertir al Ayuntamiento que la suspensión del plazo para la adopción del acuerdo de revisión del acto administrativo objeto de anulación mediante sentencia, adoptado por la Alcaldía con apoyo genérico en el artículo 42.5 de la LRJyPAC y durante el tiempo que medie entre las solicitudes de informes dirigidas tanto al Consejo Consultivo como a esta Diputación Provincial y la recepción de aquéllos, no se ajusta a lo dispuesto en dicho precepto legal, por cuanto los informes a que se refiere la letra c) del citado precepto legal –que creemos que es la que resulta aplicable al caso– deben tener carácter preceptivo y ser determinantes del contenido de la resolución que finalmente deba adoptarse por el correspondiente órgano municipal, y es evidente que en el presente caso ambos informes solo pueden tener un carácter meramente facultativo y, desde luego, no vinculantes.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



De igual forma, hemos creído conveniente advertir también al Ayuntamiento que el presente informe se circunscribirá a las concretas cuestiones planteadas por él, sin entrar en consideraciones relativas a la tramitación tanto del expediente de aprobación y adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora (PAU, en adelante), como del propio Proyecto de Reparcelación objeto de anulación judicial. Tampoco vamos a entrar en el análisis del ingente número de documentos remitidos por el Ayuntamiento con el fin de dar respuesta a los distintos escritos de alegaciones formulados por los interesados en el procedimiento, pues, aunque los hemos leído con suma atención y, sin duda, nos han servido para hacernos una idea bastante precisa del conflicto de intereses que subyace en el fondo de las diversas posiciones, creemos que no es ésta nuestra función.

Por eso, el presente informe se limitará a responder a la consulta formulada por el Ayuntamiento, sin que, en modo alguno, deba ser considerado como un sustitutivo del informe jurídico municipal exigido por el artículo 55.1¹ del Reglamento de la Actividad de Ejecución (RAE, en adelante) del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto 29/2011, de 19 de abril.

SEGUNDO

Entrando ya en el fondo de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, la primera de las medidas apuntadas por éste se refiere a la adopción de un posible acuerdo de suspensión del procedimiento de aprobación del controvertido Proyecto de Reparcelación, hasta tanto se dicte la sentencia resolutoria del recurso de apelación interpuesto contra el fallo judicial en primera instancia. Acuerdo que, como señala el propio Ayuntamiento, llevaría aparejada, a su vez, la suspensión de la resolución de las alegaciones presentadas y el otorgamiento de toda clase de licencias en el ámbito objeto

¹ **Artículo 55. Terminación de la tramitación y aprobación del proyecto de reparcelación forzosa.**

1. Sin perjuicio de lo establecido en el número 2 del artículo 53 de este Reglamento, concluidos los trámites a que se refieren los dos artículos anteriores y evacuado el informe de los servicios técnicos y jurídicos municipales sobre el conjunto de las actuaciones y las alegaciones presentadas durante el período de información pública, el órgano municipal competente procederá a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación forzosa. (...)



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



de actuación. Y todo ello, pese a que, como se advierte entre paréntesis, dicho ámbito se encuentra totalmente urbanizado y recepcionado por el Ayuntamiento.

Pues bien, con respecto a esta primera cuestión, consideramos que no conviene acordar la suspensión propuesta del procedimiento hasta que se pronuncie el órgano judicial que debe resolver el recurso de apelación presentado contra la sentencia que declara la nulidad de la retasación de los costes de urbanización aplicados en el aludido Proyecto, por cuanto, además de los perjuicios que, como el propio Ayuntamiento indica, pueden generarse a los interesados en dicho procedimiento como consecuencia, sobre todo, de la suspensión del otorgamiento de toda clase de licencias en el ámbito objeto de reparcelación, nada impide, a nuestro juicio, abordar la resolución de las alegaciones presentadas y aprobar definitivamente el Proyecto de Reparcelación, aunque para ello deba aquél solicitar previamente la ejecución provisional de la sentencia recurrida actualmente en apelación. Esto último, porque, una vez que el citado acto administrativo fue impugnado en sede jurisdiccional y se dictó sentencia, ya solo procede ejecutar lo juzgado, cuya competencia corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales. A este respecto, cabe recordar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la interposición de un recurso de apelación *“no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida”*.

En apoyo de nuestra tesis cabe señalar que tanto la sentencia dictada en primera instancia, que declaró la nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal de fecha 26 de junio de 2006, mediante el cual se tuvo por aprobada la retasación de los costes de urbanización del PAU, como, sobre todo la dictada en segunda instancia, que resolvió la apelación presentada contra la sentencia que declaró la anulación del acto de aprobación del Proyecto de Reparcelación, ponen seriamente en cuestión la legalidad del importe de los costes de urbanización obtenidos tras la retasación, que son sin duda la partida principal a tener en cuenta en la formulación de la correspondiente cuenta de liquidación.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



En este sentido, es bastante ilustrativa la opinión manifestada por el Tribunal Superior de Justicia de Albacete en el Fundamento de Derecho Quinto de la segunda de las sentencias aludidas, en la que afirma lo siguiente: “(...) *hay que tener presente que [en el Proyecto de Reparcelación impugnado y declarado anulable] efectivamente concurre una fraudulenta valoración de los costes de urbanización y de los solares resultantes que hace injusto y arbitrario el reparto de los beneficios y cargas urbanísticas (...), [en la medida en que no se han respetado los costes de urbanización previstos inicialmente en la proposición jurídico-económica, que es la base de adjudicación del PAU y debe, por tanto], conformar el marco del Proyecto de Reparcelación*”.

Por otra parte, en el trámite de retasación de los costes de urbanización, motivo principal y primigenio de la oposición manifestada por algunos propietarios, no se cumplieron, a nuestro juicio, las condiciones necesarias exigidas por el artículo 115.4 de la, entonces vigente, Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (LOTAU, en adelante), en la medida en que la retasación solo estaría justificada tras la “*aparición de circunstancias técnicas objetivas, cuya previsión por el urbanizador no hubiera sido posible con ocasión de la elaboración del Proyecto de Urbanización (...)*”.

Es decir, la retasación únicamente estaría justificada en el momento de ejecución material de las obras de urbanización y como consecuencia, precisamente, de circunstancias técnicas que objetivamente no hubieran podido preverse en el momento de redacción del Proyecto de Urbanización. Pero, de ningún modo, durante el propio trámite de elaboración y aprobación del citado Proyecto de Urbanización, que no podía introducir variaciones respecto de la inicial estimación de costes recogida en el anteproyecto o proyecto de urbanización, cuyo dato debía figurar también en la Proposición Jurídico-Económica, conforme a lo dispuesto en el artículo 110.4, 4.3, letra b), de la citada LOTAU, entonces vigente².

² En la actualidad, el artículo 76 del RAE, en su apartado 1, letra b), al regular los contenidos mínimos de los Anteproyectos de Urbanización, exige la constancia en ellos de la descripción de “*los elementos significativos y*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Así pues, con independencia de que pueda o no prosperar el recurso de apelación, y pese a que el acto administrativo y su legitimidad sigan estando plenamente vigentes, a la vista de que el Tribunal Supremo, según Auto de 24 de abril de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Albacete, tiene declarado que no puede impedirse la ejecución provisional de las sentencias so pretexto del interés en mantener y cumplir el contenido de una resolución administrativa que aún no ha sido revocada por sentencia firme, no vemos inconveniente alguno en iniciar dicha vía. Máxime teniendo en cuenta que, tras la primera instancia, donde se ha producido ya un control jurisdiccional pleno, la presunción de validez del acto administrativo habría quedado afectada por un fallo judicial en sentido contrario.

Por lo demás, en el hipotético caso de que finalmente prosperase el recuso de apelación planteado, hay que tener presente que los posibles perjuicios que pudieran ocasionarse como consecuencia de haber ejecutado provisionalmente la sentencia dictada en primera instancia, solo afectarían a intereses particulares de la empresa adjudicataria y de los propietarios de suelo afectados por la actuación urbanizadora – que, no podemos olvidar, se encuentra totalmente concluida y recepcionada por el Ayuntamiento—. Del mismo modo, cabe también recordar que los posibles daños y perjuicios derivados de la ejecución provisional de la sentencia nunca serían de imposible o difícil reparación, sino de naturaleza meramente económica.

En definitiva, lo que procede, a nuestro juicio, una vez autorizada por el juez la ejecución provisional de la sentencia dictada en primera instancia, es requerir a la empresa adjudicataria del PAU para que modifique el Proyecto de Reparcelación y ajuste los importes reflejados en la correspondiente cuenta de liquidación, con el fin de adecuarlos al contenido originario de su Proposición Jurídico-Económica, cuya oferta le vincula, y realice las adaptaciones que, en su caso, resulten precisas en aplicación de lo dispuesto en el artículo 46³ del citado RAE.

relevantes que permitan determinar su coste total, cuyo presupuesto se incluirá en la proposición jurídico-económica en todo caso”

³ **Artículo 46. Ejercicio del derecho a declinar la participación en la actuación.**



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



1. La persona propietaria podrá declinar su participación en la actuación cuando los costes totales de la cuenta de liquidación provisional a que se refiere el número 1 del artículo anterior superen en más de un veinte por ciento los que hubieren sido establecidos en el acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora o Rehabilitadora.

2. La persona propietaria que decline cooperar deberá renunciar de manera firme y definitiva a resultar adjudicataria de aprovechamiento alguno en el proyecto de reparcelación del ámbito.

La renuncia deberá formalizarse en documento público notarial o formularse ante personal funcionario de la Administración actuante que actúe de fedatario, quien la reflejará en documento administrativo extendido con las debidas formalidades legales.

En este caso la Administración actuante podrá aplicar lo dispuesto en el número 2 del artículo 118 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, procediendo a la incoación del expediente para la determinación del justiprecio, y, en su defecto, se procederá conforme se establece en los números siguientes.

3. El proyecto de reparcelación se limitará a establecer la compensación que conforme a la legislación estatal de valoración corresponda, y adjudicará el aprovechamiento que hubiera correspondido a esta persona propietaria, de conformidad a las siguientes reglas:

a) A la Administración actuante en la proporción que ésta decida, para su incorporación al Patrimonio Público de Suelo.

b) Al Agente responsable de la ejecución, si así lo solicitare, en su totalidad o en la parte que no haya sido adjudicada a la Administración, con el límite del cincuenta por ciento de ésta en el supuesto de que una o varias personas propietarias hayan solicitado participar en este aprovechamiento.

c) En el supuesto de que una o varias personas propietarias hayan solicitado hacerse cargo del aprovechamiento de las personas propietarias que renuncien participar en el proceso, todas ellas serán adjudicatarias, en proporción a sus respectivos derechos, del aprovechamiento que no haya sido adjudicado a la Administración o al Agente responsable de la ejecución.

d) A la Administración actuante, en el caso de que ninguna de las personas propietarias haya mostrado interés en hacerse cargo del mismo, con carácter fiduciario y con objeto de proceder a su subasta pública en los términos prevenidos en la legislación de bienes de las corporaciones locales. Esto mismo se efectuará cuando la persona adjudicataria incumpla su obligación de pago de la compensación que corresponda.

4. La persona adjudicataria o adjudicatarias de los aprovechamientos lo serán sujetas a la condición resolutoria explícita del pago de la compensación reconocida a la persona propietaria, salvo que consignen en la Administración actuante el importe que les corresponda satisfacer antes de la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación. Con esta finalidad, en el proyecto se harán constar la finca o fincas que quedan gravadas con la condición resolutoria en garantía del pago de la compensación reconocida a la persona propietaria que hubiera declinado su participación en la actuación, con indicación del importe garantizado, que se distribuirá entre las fincas proporcionalmente al aprovechamiento correspondiente a cada una de ellas.

En otro caso, el pago de la compensación deberá realizarse en el plazo máximo de los treinta días siguientes a la aprobación definitiva del proyecto, salvo en el supuesto previsto en la letra d) del número anterior, en cuyo caso el pago se efectuará dentro de los treinta días siguientes a aquel en que haya sido ingresado el precio de adjudicación en la tesorería de la Administración actuante. En este último supuesto, como excepción a lo dispuesto en el número 4 del artículo 45 de este Reglamento, la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras podrá tener lugar una vez aprobado definitivamente el proyecto, aun cuando el pago no haya tenido lugar.

5. Una vez aprobado definitivamente el proyecto de reparcelación no podrá ser ejecutado este derecho ni aun en los casos en que los costes de urbanización a que se refiere el artículo 38 del presente Reglamento se incrementen en el curso de la ejecución de las obras, en los supuestos previstos en el número 4 del artículo 115 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y concordantes.

6. El ejercicio del derecho deberá realizarse en los plazos establecidos en el presente Reglamento. Se entenderá que las personas propietarias aceptan participar en el desarrollo, si expresamente no declinan hacerlo en la forma prevista en el número 2 de este artículo.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Finalmente, respecto de los nuevos gastos registrales que sin duda generará la modificación del Proyecto y la problemática planteada sobre quién debe abonarlos, hay que decir que, en la medida en que el impulso y responsabilidad de ejecución del PAU y del resto de actuaciones que éste conlleva corresponden legalmente y, al menos hasta que se resuelvan las disputas pendientes, a la empresa adjudicataria de la urbanización realizada mediante gestión indirecta, será también a ésta a quien corresponda de entrada asumir dichos costes, de los que podrá resarcirse, no obstante, mediante su incorporación a la cuenta de liquidación en la que figuran todos los partícipes en el Proyecto de Reparcelación, quienes podrán, a su vez, ejercitar su derecho de oposición contra la imputación de aquellos gastos que consideren que no deben soportar.

Es cuanto podemos decir al respecto de las cuestiones suscitadas en el presente Informe, cuyo carácter facultativo queremos destacar, del mismo modo que debemos destacar el valor no determinante de las opiniones vertidas en él para el contenido de la resolución que, en su caso, pudiera adoptarse, las cuales expresamente se someten a aquellas otras mejor fundadas en Derecho, ya que, en modo alguno, pretenden suplir el contenido de otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente deban emitirse para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 10 de julio de 2014