



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ..., mediante escrito de fecha 17 de enero pasado y registro de entrada en Diputación el día 18 del mismo mes, solicita que por parte de este Departamento se emita Informe jurídico, en relación con las alegaciones planteadas en el Recurso de Reposición interpuesto ante el propio Ayuntamiento por un particular, *“contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de ..., de fecha 29 de marzo de 2007, en el que se procedió a la aprobación del Programa de Actuación Urbanizadora, denominado ‘UE 27’, de las Normas Subsidiarias...”*

A tal efecto, el Sr. Alcalde nos remite copia completa del expediente de aprobación del citado Programa, además del referido recurso de reposición y la contestación dada al mismo por los promotores de la actuación urbanizadora, cuya ejecución le fue adjudicada a la proposición jurídico-económica presentada también por los promotores.

Pues bien, como quiera que la petición formulada por la primera autoridad municipal se circunscribe al hecho de conocer nuestra opinión sobre las concretas y precisas alegaciones efectuadas por la parte recurrente, una vez analizadas y estudiadas éstas, así como, la legislación que resulta de aplicación al caso – que en su momento se dirá –, e ignorando cualquier otra cuestión no mencionada en el recurso, y que, a la luz de la concreta documentación remitida, pudiera, no obstante, resultar de interés en el proceso de tramitación del expediente, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

El núcleo central de las cuestiones a abordar en el presente Informe tiene que ver con las concretas y específicas alegaciones formuladas en el mencionado



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Recurso de Reposición, planteado contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de ..., de fecha 29 de marzo de 2007, mediante el cual se aprobó un Programa de Actuación Urbanizadora, de iniciativa particular y gestión indirecta, así como, la adjudicación de su ejecución a la proposición jurídico-económica presentada, igualmente, por los promotores de la Alternativa Técnica finalmente elegida.

Por consiguiente, el contenido del presente Informe tratará de dar respuesta a todas y cada una de las mencionadas alegaciones, recomendando su admisión o rechazo, en base a la legislación y doctrina jurisprudencial que resulte de aplicación, y de acuerdo con la interpretación que, en cada caso, consideramos más adecuada.

No obstante, con carácter previo, y teniendo en cuenta la relevancia jurídica que para el objeto de nuestro Informe representa el contenido literal del artículo 120, apartado 4¹, del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, conviene recordar cómo el citado precepto, tras referirse a aquellos aspectos formales y materiales que, en todo caso, deberán acompañar al preceptivo trámite de Información pública exigido para la aprobación de un Programa de Actuación Urbanizadora (en adelante, PAU), de iniciativa particular o a desarrollar en régimen de gestión indirecta, señala expresamente que, en tales circunstancias, *“no será preceptiva la notificación formal e individual a los propietarios afectados [por la actuación urbanizadora propuesta]”*, imponiéndose únicamente a la Administración actuante, antes de la

¹ **Artículo 120. La tramitación de Programas de Actuación Urbanizadora de iniciativa particular o a desarrollar en régimen de gestión indirecta.**

4. La información pública se anunciará mediante edicto publicado en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» y, posterior o simultáneamente, en uno de los periódicos de mayor difusión en la localidad, advirtiendo de la posibilidad de formular alegaciones, proposiciones jurídico-económicas en competencia y alternativas técnicas. No será preceptiva la notificación formal e individual a los propietarios afectados, pero, antes de la publicación del edicto, habrá de remitirse aviso, con su contenido, al domicilio fiscal de quienes consten en el Catastro como titulares de derechos afectados por la actuación urbanizadora propuesta.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

publicación del edicto, el deber de remitir un *“aviso, con su contenido, al domicilio fiscal de quienes consten en el Catastro como titulares de derechos afectados por actuación urbanizadora propuesta”*.

Tras la lectura del citado precepto, y por lo que al objeto de nuestro Informe se refiere, pueden extraerse dos conclusiones claras: La primera, que, en tales circunstancias, no es exigible a la Administración actuante la práctica de una *“notificación formal e individual”*, bastando con un mero *“aviso”* o comunicación – cuyo valor jurídico es cualitativamente muy diferente al de una notificación, tanto para sus destinatarios, como para la propia Administración, pues, respecto de los primeros, no se exige constancia de su recepción, y respecto de la Administración, basta con la acreditación fehaciente de su remisión –; y la segunda conclusión, tiene que ver con que la exigencia de comunicación del contenido del edicto, no lo sea respecto de los propietarios afectados por la actuación, sino en relación con aquellos sujetos que aparecen en el Catastro, ya sea como propietarios o titulares de otros derechos, objeto también de la obligada inscripción catastral.

Es precisamente en relación con esta última exigencia de dirigir la comunicación del contenido del edicto, no a los verdaderos propietarios de los terrenos, según el Registro de la Propiedad, sino a los titulares catastrales de aquellos derechos que por ley deben acceder al mencionado registro administrativo, donde viene produciéndose una gran controversia entre los distintos operadores jurídicos. En primer lugar, porque, en un gran número de ocasiones, no coinciden los datos de la realidad registral y de la catastral; y, en segundo lugar, porque es frecuente el incumplimiento de la obligación legal de inscripción catastral. No obstante, si tenemos en cuenta que el objetivo buscado por el legislador, al establecer el citado procedimiento, fue el de tratar de dotarle de la mayor agilidad y celeridad posible, no es extraño, desde nuestro punto de vista, ni por supuesto resulta contrario al interés de los particulares – dado el verdadero alcance del aviso y el momento procedimental en que se hace –, prescindir, en



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

primer lugar, del trámite más riguroso de la notificación, y, en segundo lugar, de la necesaria comunicación a los verdaderos propietarios de los terrenos, sustituyéndolos, en este caso, por los titulares catastrales de derechos afectados por la actuación.

Partiendo de tales premisas, y al contrario de lo que piensan algunos autores que se han ocupado del tema, a nuestro juicio, la mera propuesta de programación de una determinada actuación urbanizadora, efectuada por un particular y concretada en la presentación ante la Administración de una Alternativa Técnica cualquiera, no supone por si misma una alteración en el contenido del derecho de propiedad del suelo, cuyos límites precisos, en orden al ejercicio de las facultades que tienen reconocidas y al cumplimiento de los deberes que le son exigidos, resultan fijados con antelación, a través de los correspondientes instrumentos de ordenación urbanística y mediante la utilización de las técnicas urbanísticas que, como la clasificación del suelo o la determinación del aprovechamiento tipo, son las verdaderamente relevantes en la delimitación del contenido del derecho de propiedad.

No se puede, por tanto, afirmar que los propietarios vean sus derechos delimitados y condicionados por la propuesta de programación, pues, como acabamos de decir, dicha delimitación del contenido del derecho de propiedad está ya fijada con anterioridad, al menos en un sentido amplio y general, y ahora de lo que se trata es de llevar a término la ejecución de la ordenación urbanística previamente establecida. No es en este momento procedimental, de inicio de la fase de ejecución, cuando se determina el sistema de obligaciones y relaciones entre el urbanizador y los propietarios, ni los costes de la urbanización, ni la naturaleza y contenido de la retribución del urbanizador, ya que el contenido de la propuesta, con proyecto o anteproyecto de urbanización o sin él, es meramente técnica, demorándose para una fase posterior, a través de la presentación de la



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

pertinente proposición jurídico-económica y la propuesta de Convenio, las cuestiones verdaderamente relevantes para la propiedad.

En definitiva, y de acuerdo con cuanto se lleva dicho, cabe concluir afirmando que la ausencia de notificación formal e individual a los propietarios y demás titulares de derechos afectados por la actuación, y su sustitución por un aviso o comunicación – de *mera publicidad adicional*, como la califican algunos tribunales de justicia –, a través de la cual se les anuncia la presentación en el Ayuntamiento de una simple iniciativa de programación de actuación urbanizadora y su inmediato sometimiento al trámite de Información Pública, en nada afecta a sus derechos e intereses legítimos, pues, el único derecho que en ese momento ostentan, no ya como propietarios o titulares de otros derechos sobre el suelo, sino como ciudadanos, es el de promover la urbanización e interesar ante la Administración actuante la adjudicación de su ejecución – ex artículo 8, apartado 2, letra c)², del TRLOTAU –. Será, posteriormente, durante la tramitación del proyecto de reparcelación, cuando deba darse audiencia a los propietarios afectados y demás titulares registrales – ahora sí – que pudieran resultar afectados por la actuación.

SEGUNDO

Entrando ya en el estudio y análisis de las alegaciones formuladas por la parte recurrente, la primera alegación que nos encontramos en el escrito de recurso es, según las propias palabras de la parte recurrente, la “*Indefensión derivada de la falta de notificación*”, pese a ostentar, según dice, durante toda la

² **Artículo 8. La participación de los sujetos privados en la actividad administrativa urbanística.**

.....
2. *Corresponden a todos, además de los reconocidos por la legislación general básica de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, los siguientes derechos:*

.....
c) *Promover la urbanización, interesando la adjudicación de la ejecución de la misma en los términos de esta Ley, salvo que la Administración actuante opte por la gestión directa.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

tramitación del expediente, su condición de propietaria, respecto *“de una quinta parte indivisa”*, en una de las fincas afectadas por la actuación. Como consecuencia de la omisión de cualquier tipo de notificación, entiende la citada parte que: *“No ha tenido posibilidad alguna de formular alegaciones ni a la alternativa técnica ni a la plica, ni tampoco ha tenido posibilidad alguna de formular alternativas técnicas en competencia o proposiciones jurídico económicas en competencia”*; pues, no ha sido hasta el pasado 3 de diciembre cuando ha podido conocer la existencia del PAU, *“ocho meses después de la aprobación definitiva del PAU cuando este Ayuntamiento ha notificado el acuerdo que ahora se recurre”*.

En apoyo de su alegación, cita el contenido del artículo 120, apartado 4, del TRLOTAU, y reconoce que, aunque ella *“no ostenta la condición de titular catastral la realidad es que sí ostenta la condición de interesada”*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, apartado 1, letra b), de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC); acogiéndose, igualmente, a lo dispuesto en el artículo 35 del citado texto normativo, sobre el derecho de los interesados a conocer en todo momento el estado de tramitación de los procedimientos administrativos, para, finalmente, concluir afirmando que: *“La falta de notificación ha producido en este caso una clara, manifiesta y absoluta INDEFENSIÓN”*, al prescindirse de su condición de interesada, lo que, en su opinión, *“vicia de nulidad radical el procedimiento administrativo tramitado”*.

Pues bien, en relación con la citada alegación, cabe decir, en primer lugar, que, sin negar la condición de interesado que en el conjunto del procedimiento pudiera tener la parte recurrente, en el supuesto objeto de controversia y respecto del concreto trámite de comunicación – que no notificación – articulado en la norma, los únicos interesados señalados por ésta son los titulares catastrales de los derechos afectados por la actuación urbanizadora propuesta. Por tanto, habiendo reconocido expresamente la parte recurrente su falta de inscripción en el



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Catastro, difícilmente puede tacharse el acuerdo impugnado como nulo de pleno derecho, más allá de la consideración que nos merezca la regulación literal del trámite realizada por el legislador autonómico.

En segundo lugar, y en cuanto a la pretendida indefensión – en el supuesto de que verdaderamente se hubiera producido –, ésta no podría ser nunca consecuencia directa de la inactividad del Ayuntamiento, como pretende la parte recurrente, sino, en todo caso, resultado de la voluntad del legislador, pues, primero, la omitida notificación no aparece como una exigencia formal en la Ley, y, segundo, el trámite de Información pública, de cuyo contenido debe advertirse con anterioridad a los titulares catastrales de derechos afectados, se practicó en los términos y condiciones previstas en el precepto que lo regula, pudiendo, a partir de ese momento, la parte recurrente haber ejercido todas y cada una de las facultades de que supuestamente se le privó. Así pues, tampoco en este punto parecen existir razones jurídicas a favor de la estimación de la alegación formulada, pues, el mencionado trámite de Información se realizó, como decimos, en los términos y condiciones establecidas en la Ley, y con el objetivo general de promover la concurrencia en la ejecución de la actuación.

A mayor abundamiento, cabe recordar también aquí que es doctrina constitucional consolidada – expresamente recogida, entre otras, en las Sentencias del Tribunal Constitucional 145/1990 y 100/1994 –, que sólo la indefensión que haya llegado a producir un perjuicio real y efectivo para los intereses de los ciudadanos en general puede tener relevancia constitucional. En concreto, y por lo que a la falta de notificación de un acto o acuerdo se refiere – además de que la ley no la prevé –, la indefensión sólo sería admisible, cuando la actuación de la Administración pudiera ocasionar, no sólo una indefensión formal, sino también material, impidiendo de cualquier forma el ejercicio de derechos o facultades reconocidas legalmente. Circunstancias que, a nuestro juicio, no se dan en el presente caso.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Finalmente, cabe recordar que el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, en su Sentencia de 22 de junio de 2004, y en contestación a un recurso que, entre otros motivos de impugnación, alegaba *“la falta de notificación personal de la Alternativa Técnica presentada [en un determinado Ayuntamiento]”*, ya se ha pronunciado sobre el tema, desestimando las pretensiones formuladas por la parte recurrente utilizando el mismo argumento que venimos manteniendo, es decir, *“que la actora no era titular catastral de los terrenos afectados, sino registral, con lo que la actuación administrativa no puede ser tildada de disconforme a derecho”*.

TERCERO

En cuanto a la segunda de las alegaciones planteadas por la parte recurrente, referente a los *“Defectos en la notificación del acuerdo de aprobación”*, y apoyada en el contenido de los artículos 89, apartado 3, y 58, apartado 2, de la LRJPAC, los reproches formulados contra la Administración municipal son de distinto tipo. En primer lugar, se dice que *“no se identifica correctamente el órgano ante el que cabe interponer el recurso de reposición”*, cosa que es cierto, pues, el acuerdo es de Pleno y en el pie de recurso se menciona a la Junta de Gobierno Local como el órgano administrativo ante el que, en su caso, podrá interponerse el recurso. No obstante lo cual, cabe calificar dicho reproche como una mera irregularidad formal sin relevancia jurídica, que, por otra parte, puede entenderse subsanada con la presentación del recurso.

También se achaca al Ayuntamiento, el no haber indicado a la parte recurrente en el acto de notificación del acuerdo, la existencia del plazo de 10 días, de que habla el artículo 119, apartado 1, letra b), del TRLOTAU. Circunstancia ésta que tampoco podemos considerar determinante de la nulidad del acuerdo, sin perjuicio de tener que reconocer que, conforme a lo establecido en el artículo 8,



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

apartado 1, letra c)³, de la nueva Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, el propietario afectado por una actuación de urbanización tiene garantizada por Ley la facultad de conocer y, en su caso, participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización, derecho que deberá facilitársele durante un plazo no inferior a un mes, a contar desde un momento anterior a aquél en que pudiera conocer el alcance de las cargas de la actuación.

En la misma línea del párrafo inmediato anterior, debería enmarcarse la respuesta del Ayuntamiento al reproche de no haber hecho constar en la notificación del acuerdo, el resultado económico de la operación para la parte recurrente. En cuanto a la superación del plazo de los 10 días fijados, con carácter general, en la LRJPAC para la notificación de los actos, y las consecuencias *irreparables* que, según la parte recurrente, dicho retraso ha tenido para sus intereses, cabe decir que, desde nuestro punto de vista, se trata de una mera infracción administrativa sin relevancia jurídica, que, por el momento, no ha impedido el ejercicio de ninguno de los derechos y facultades reconocidos a los propietarios.

CUARTO

³ Artículo 8. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.

1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.

Las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen:

.....
c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Finalmente, y por lo que a la tercera alegación se refiere, es decir, el “*Precio irrisorio del suelo*” que, según la parte recurrente, le correspondería de acuerdo con la valoración contenida en la proposición jurídico-económica presentada, la parte recurrente se limita a manifestar su disconformidad con dicho precio, sin aportar otros argumentos de contrario que los derivados de la mera opinión, tan respetable, en su caso, como pueden serlo los datos contenidos en la proposición jurídico-económica atacada. Por tanto, en este punto, cabe rechazar de plano la alegación formulada por la falta de argumentación y aportación de los estudios de mercado que sustenten la opinión mantenida.

Por lo demás, la alusión al estado de la propiedad en proindiviso y la supuesta necesidad del urbanizador de contar con el previo consentimiento de la parte recurrente para romper dicho proindiviso, no deja de ser una cuestión puramente civil, sin consecuencias jurídicas para el desarrollo normal de la pretendida actuación urbanizadora.

QUINTO

A la vista de cuanto ha quedado expuesto, y, a modo de propuesta de resolución, conforme al deseo expresado por el Ayuntamiento, cabe concluir afirmando la desestimación del Recurso de Reposición formulado contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de ..., en el que se aprobó y adjudicó el Programa de Actuación Urbanizadora denominado “UE 27”, adoptado en la sesión de 29 de marzo de 2007, por las razones y motivos expuestos en los puntos anteriores, sin perjuicio de reconocer el derecho del propietario recurrente a que se le garantice por el Ayuntamiento y el Urbanizador, el ejercicio de las facultades a que se ha hecho mención en el punto tercero anterior del presente Informe, respecto de su opción a participar o no en la ejecución de las actuaciones de urbanización.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 8 de Febrero de 2008