



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ... solicita, mediante escrito de fecha 26 de agosto pasado, y registro de entrada en Diputación el día 2 de septiembre, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con una serie de cuestiones – que luego se dirán –, suscitadas a raíz de la aprobación por el Ayuntamiento de un Proyecto de Reparcelación, sobre cuyo ámbito físico ha venido a incidir, al parecer, con posterioridad, un expediente expropiatorio tramitado por ADIF para la construcción de la línea del AVE ...

A tales efectos, el Sr. Alcalde, además de un pormenorizado relato de los hechos, en el que, sobre todo, nos hace un recuento cronológico de las distintas actuaciones realizadas al efecto, nos remite una relación detallada de las parcelas afectadas, tanto públicas como privadas, con la superficie originaria y la resultante tras la expropiación y la consecuente modificación del trazado de una de las calles de la urbanización afectada por aquélla. También nos remite sendos planos informativos sobre la ordenación inicial y distribución espacial de la parcelas y el estado en que quedarían algunas de ellas tras la expropiación.

Pues bien, a la vista de los mencionados datos y, una vez examinados los documentos remitidos con aquéllos, a la luz de la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después citaremos, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Con independencia de las concretas cuestiones planteadas por el Sr. Alcalde en su escrito de petición de Informe – que luego abordaremos –, creemos necesario, en primer lugar, hacer alguna reflexión previa sobre las posibles consecuencias que para una actuación urbanizadora en ejecución, que cuenta ya con un Proyecto de Reparcelación aprobado e inscrito en el Registro de la Propiedad, puede tener la aprobación de un proyecto de expropiación que, de forma sobrevenida, viene a incidir sobre una parte no desdeñable de la superficie objeto de desarrollo.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En este sentido, lo primero que hay que dejar claro es que, como la mencionada vía férrea no se encuentra entre los sistemas generales previstos en el actual planeamiento municipal – pues, su trazado y construcción han sido decididos con posterioridad a la aprobación de aquél –, ni, por consiguiente, incluida o adscrita a algún sector o unidad de actuación, la Administración expropiante de los terrenos, por los que ha de transcurrir la citada vía, no puede incorporarse como un miembro más de la comunidad de referencia constituida para la distribución de beneficios y cargas, conforme a lo previsto en el artículo 127.3 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre. Se trata, por tanto, de una actuación externa y ajena por completo a los objetivos iniciales de la unidad¹, cuyos parámetros urbanísticos se verán, sin duda, afectados y necesitados, tal vez, de un cierto ajuste o corrección.

Precisamente, la primera reflexión que cabe realizar tiene que ver con las consecuencias que para los mencionados parámetros urbanísticos de la actuación y demás determinaciones relevantes de la ordenación, establecida a través del correspondiente instrumento de planeamiento general o de desarrollo, tendrá, sin duda, la actuación expropiatoria, pues, con ella, el ámbito espacial de la actuación urbanizadora se verá ineludiblemente afectado, al tenerse que excluir de la superficie inicialmente delimitada una parte importante de los terrenos objeto de expropiación, o, cuando menos, modificarse el destino urbanístico de éstos en la parte expropiada.

En tales circunstancias, tanto los promotores adjudicatarios de la actuación urbanizadora, como también, lógicamente, los responsables técnicos del propio Ayuntamiento, deberán analizar y concretar, tras la ineludible reducción de la superficie de los terrenos destinados al uso inicialmente previsto, cómo quedan algunos de los elementos de las determinaciones urbanísticas de la unidad – como, por ejemplo, los

¹ TRLOTAU

Artículo 97. El contenido y desarrollo de la actividad administrativa de ejecución.

.....
(...) *Los sistemas generales se exceptúan de las unidades de actuación, aunque podrán ser incluidos o adscribirse a ellas y realizarse en el contexto de las mismas.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

estándares mínimos de calidad urbana, la densidad, la edificabilidad, etc. –, en relación con la ordenación previamente establecida, con la finalidad de proceder, en su caso, a realizar los ajustes necesarios en el contenido de los diversos instrumentos de planeamiento o de gestión, que sirven de soporte jurídico y material para la ejecución de la actuación.

La segunda reflexión que cabe hacer, a la vista de la referida resolución administrativa de expropiación, es cómo o de qué manera afecta ésta, tanto a los derechos de los propietarios de los terrenos, a los que, tras la aprobación definitiva del mencionado Proyecto de Reparcelación, ya se les han adjudicado las fincas resultantes en proporción a sus respectivos derechos, como al derecho de la Administración municipal, a la que también se le han adjudicado las pertinentes parcelas, en pago del aprovechamiento urbanístico que legalmente le corresponde.

En concreto, la pregunta que debemos hacernos, una vez determinados los respectivos derechos urbanísticos y realizada la asignación jurídica y material de las fincas resultantes, con carácter firme, a través de la reparcelación, tanto a los propietarios, como a la Administración municipal y, en su caso, agente urbanizador, es si operada aquélla, las cargas posteriores, que, como consecuencia, por ejemplo, del cambio en el trazado de una calle, pudieran recaer sobre las fincas resultantes deberán ser asumidas como propias, y a título meramente individual por cada uno de sus adjudicatarios, incluida la Administración; o si, por el contrario, al constituirse, tras la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación, una comunidad de hecho, que necesariamente habrá de prolongarse en el tiempo, es ésta quien asume, de manera colectiva y solidaria, hasta su liquidación definitiva, las cargas y gastos producidos con posterioridad al acuerdo de reparcelación, con imputación, en su caso, a cada uno de los interesados, en la forma que luego veremos.

Pues bien, de la lectura conjunta y sistemática de los preceptos legales dedicados a la figura de la reparcelación, recogidos, tanto en el TRLOTAU, como en el Reglamento estatal de Gestión Urbanística (en adelante, RGU), aprobado mediante Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto – de aplicación supletoria en el presente caso, ante la escasa regulación específica existente sobre la materia en nuestra



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

legislación urbanística –, podemos extraer algunas conclusiones que nos permiten afirmar lo que sigue.

En primer lugar, hay que destacar que con la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación, se constituye, efectivamente, una comunidad reparcelatoria de referencia, integrada por los propietarios de suelo que hayan decidido participar en la actuación urbanizadora, la Administración municipal actuante y, eventualmente, terceras personas en su papel de urbanizadores. A cada uno de ellos, se les habrá adjudicado previamente una o varias fincas resultantes, en proporción a sus respectivos derechos, y, obligatoriamente, se les habrá abierto también una cuenta de liquidación provisional a su nombre, que, gestionada en el ámbito del propio proyecto, deberá estar operativa hasta la liquidación definitiva de la reparcelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 128 del RG. Precisamente, como garantía de ejecución del citado proyecto y prueba también de la existencia de la referida comunidad reparcelatoria, *“las fincas resultantes quedarán afectadas, con carácter real, al pago del saldo de la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación aprobado que a cada una se le asigne”*, según se recoge en el artículo 126 del RGU.

En segundo lugar, cabe también recordar que, entre los objetivos de la reparcelación se encuentra el de conseguir la realización de sendos principios – capitales en nuestro sistema urbanístico –, como son, el de justa distribución de beneficios y cargas y el de hacer efectiva la participación de la Administración en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Por tanto, si en pleno proceso de ejecución material de la urbanización, aun con la reparcelación ya aprobada, se produjera alguna alteración en los derechos previamente adjudicados, como consecuencia de modificaciones producidas en la delimitación del ámbito de referencia o de cambios producidos en el destino final de algunos terrenos, por causas ajenas al propio proyecto – como ocurre en el presente caso –, dicha alteración no podría pasarse por alto y, en virtud de los referidos principios, debería actuarse para restablecer de nuevo el equilibrio.

En apoyo de esta última tesis, cabe citar lo dispuesto en el artículo 77.3 del RGU, cuando dice que si se modificare la unidad de actuación, después de haber recaído el acuerdo aprobatorio de la reparcelación, *“se mantendrá éste y se abrirá un*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

nuevo expediente complementario para fijar las indemnizaciones que correspondan entre los interesados”.

En la misma línea, de mantener en todo momento el equilibrio de derechos y cargas entre los afectados, parecen pronunciarse, tanto el artículo 93, letra h)², del TRLOTAU, como el artículo 127.1 del RGU, cuando señala que los saldos de la cuenta de liquidación del proyecto, que necesariamente deberá abrirse a cada interesado, “se entenderán provisionales y a buena cuenta”, hasta que, finalmente, se apruebe la liquidación definitiva de la reparcelación.

Por su parte, el artículo 128.3 del RGU dispone expresamente que en la liquidación definitiva de la reparcelación se tendrán en cuenta, entre otras, “a) Las cargas y gastos prorrateables entre los adjudicatarios de fincas resultantes, que se hayan producido con posterioridad al acuerdo de reparcelación” y “c) Las rectificaciones impuestas por resolución administrativa o judiciales posteriores al mismo”; añadiendo, a continuación, en su apartado 4, que sólo cuando, con posterioridad a la liquidación definitiva, se produjeran nuevas resoluciones administrativas o judiciales con efectos sobre los intereses económicos de los afectados, “la ejecución de las mismas habrá de producirse en un expediente nuevo y distinto”.

En resumidas cuentas, cabe concluir afirmando que mientras no concluya la urbanización y se realice la liquidación definitiva de la unidad reparcelable, en los términos previstos en el artículo 128.1 del RGU, la operación reparcelatoria sigue vigente y con ella la comunidad de afectados que la soporta. Por lo que, a nuestro juicio, las nuevas cargas y gastos que incidan sobre la urbanización, como el mencionado expediente expropiatorio, deben ser contemplados y asumidos por el conjunto de miembros de la comunidad de referencia y en el ámbito del propio expediente de reparcelación, con respeto absoluto de los principios de equidistribución y participación de la Administración en las plusvalías de la urbanización. Sin que, por otra parte, por las razones legales expuestas, pueda defenderse la postura contraria,

² **Artículo 93. Los criterios para la reparcelación.**

.....
h) *Será preceptivo el reflejo de la totalidad de las operaciones reparcelatorias en una cuenta de liquidación provisional individualizada respecto de cada propietario (...)*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

consistente en la atribución individual, a cada uno de los beneficiarios de la reparcelación de su responsabilidad frente a terceros, salvo que se quiera ignorar, consiguientemente, el mantenimiento y aplicación del principio de equidad en el reparto de los beneficios y cargas. Sin olvidar, por lo demás, lo dispuesto en el artículo 128.2 del RGR, sobre que la liquidación definitiva *“tendrá exclusivamente efectos económicos y no podrá afectar a la titularidad real sobre los terrenos”*, siempre que ello resulte posible.

A mayor abundamiento, conviene recordar también, por su indudable relación con la nueva situación creada por el expediente expropiatorio en la unidad reparcelable, cómo el artículo 119.1, letra c), del TRLOTAU, al tratar el tema de la retribución del urbanizador mediante cuotas de urbanización, admite expresamente la posibilidad legal de su retribución en metálico, cuando, tras la aprobación del proyecto de reparcelación, se produzcan variaciones en los gastos de urbanización, como consecuencia de cambios producidos, a su vez, en el proyecto de urbanización no imputables al urbanizador. Luego, en tales casos, también la Administración municipal puede ser objeto de la correspondiente retribución en metálico, si, como consecuencia de la expropiación, resulta finalmente perjudicada en sus derechos urbanísticos.

SEGUNDO

Tras las consideraciones generales efectuadas en el punto anterior, y puesto que, como decíamos al principio, el Sr. Alcalde nos formula una serie de cuestiones concretas, en relación con el supuesto objeto del presente Informe, a ellas vamos a referirnos a continuación.

En primer lugar, se nos pregunta si, al hilo de lo establecido en el artículo 128.1 del RGU, habría que considerar que la liquidación definitiva de la reparcelación no podrá llevarse a efecto hasta tanto la urbanización no esté terminada y recepcionada. A lo que cabe responder, afirmativamente, siempre que la terminación y recepción de las obras de urbanización se realice antes de los cinco años siguientes al acuerdo aprobatorio de la reparcelación, pues, en caso contrario, según lo dispuesto en el propio precepto reglamentario, estaríamos en el supuesto examinado en el párrafo siguiente.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En segundo lugar, quiere saber la primera autoridad municipal, qué pasaría si transcurren los cinco años mencionados en el párrafo anterior y las obras de urbanización no han sido aún recepcionadas. En dicho supuesto, a nuestro juicio, los saldos positivos o negativos de la cuenta de liquidación provisional del proyecto, que, no olvidemos, se entienden *provisionales y a buena cuenta* hasta la aprobación de la liquidación definitiva, quedarían convertidos automáticamente, por ministerio de la ley, en firmes y definitivos y, como tales, podrían ser exigidos por el Ayuntamiento a los respectivos deudores, para su entrega a los hipotéticos acreedores.

En tercer lugar, y ante el hecho de que ya se está produciendo la venta de parcelas a terceros, el Sr. Alcalde desea saber si en estos momentos se podría iniciar la liquidación definitiva. En nuestra opinión, el texto del artículo reglamentario que nos sirve de referencia es muy claro a este respecto y, con buen criterio, a nuestro juicio, anuda dicha operación a la conclusión de las obras de urbanización, porque hasta entonces pueden seguir produciéndose – como de hecho ha sucedido en el presente caso – nuevas cargas o gastos de urbanización no previstos inicialmente, con el límite, eso sí, de los cinco años mencionados con anterioridad. Que los propietarios adquirentes de las parcelas sean terceros, ajenos al cuadro inicial de propietarios del proyecto de reparcelación, en principio, no debe ser un obstáculo, por cuanto, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, las fincas resultantes quedan afectadas – mediante la imposición a éstas de una carga real, ex artículo 126 del RGU – al pago del saldo de la cuenta de liquidación definitiva de la reparcelación, una vez concluida la urbanización. En el mismo sentido, puede verse lo dispuesto en el artículo 119.2, letra b), 2)³, del TRLOTAU.

³ **Artículo 119. El pago mediante cuotas de urbanización.**

2. *La retribución mediante cuotas de urbanización se adecuará a las reglas siguientes:*

.....

b) *La tramitación del procedimiento correspondiente podrá hacerse conjuntamente con la del proyecto de reparcelación.*

En todo caso, una vez aprobado el proyecto de reparcelación:

.....

2) *Las parcelas sujetas a pagos de cuotas de urbanización y de las indemnizaciones a que se refiere el número anterior se afectarán a dichos pagos, como carga real que deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria, por el importe cautelar estipulado en la cuenta de liquidación provisional. El urbanizador podrá solicitar, en cualquier momento posterior, que se practique nueva afección en la*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En cuarto lugar, y a raíz de que el trazado del nuevo vial afectaría a algunas de las parcelas inicialmente asignadas al Ayuntamiento, en pago del 10% del aprovechamiento urbanístico que le corresponde, el Sr. Alcalde desea conocer nuestra opinión, sobre las consecuencias que dicha alteración tendría en el Registro de la Propiedad y en el propio Inventario de Bienes municipales. Pues bien, en ambos casos, una vez aprobadas y firmes las oportunas modificaciones que, como consecuencia de la expropiación, necesariamente deberán realizarse en los Proyectos de Reparcelación y Urbanización – recogiendo en éste el nuevo trazado de las calles y la nueva estructura de las parcelas afectadas –, bastaría con comunicar dicho cambio al Registrador para que proceda a actualizar la información registral correspondiente, en el primer caso, y, en el segundo, incorporar sin más, conforme al procedimiento establecido al efecto, los citados cambios al Inventario municipal de bienes.

Ahora bien, en este punto, conviene dejar clara una cosa, y es que el 10% del aprovechamiento urbanístico que por Ley pertenece al Ayuntamiento, en ningún caso, puede verse afectado por las modificaciones a introducir en el proyecto, salvo en la proporción en que se vea afectado el aprovechamiento objetivo del ámbito de referencia en su conjunto, como consecuencia de la reducción de su superficie o modificación del uso de una parte importante de sus terrenos. Tampoco podrá aquél ser objeto de cesión o negociación en perjuicio del interés público municipal.

Por otra parte, y en relación con la pregunta formulada, al hilo de lo dispuesto en el artículo 128.2 del RGU, en el sentido de que la liquidación definitiva de la reparcelación tendrá efectos exclusivamente económicos, sin que pueda afectar a la titularidad real sobre los terrenos, cabe responder afirmando que el citado precepto se está refiriendo, exclusivamente, al resultado material de los efectos que para los miembros de la reparcelación tendrá la naturaleza positiva o negativa de la liquidación definitiva de la cuenta abierta a nombre de cada uno de ellos. Por tanto, si, como ocurre en el presente caso, se trata, no de compensar los saldos finales o restos pendientes de una actuación urbanizadora, sujeta a reparcelación y ejecutada conforme a ella, sino de

cuantía que apruebe la Administración actuante, hasta cubrir el importe total adeudado con cargo a cada parcela, con excepción de los débitos que sus dueños tengan afianzados o avalados.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

volver a plantearse, como consecuencia de la expropiación, la referida actuación en su conjunto, y con ella, el resultado final de la propia reparcelación, a partir de la reconsideración y, en su caso, nueva distribución material y jurídica de las fincas resultantes, no parece que el mencionado precepto resulte de aplicación.

En este sentido, no entendemos muy bien la siguiente pregunta formulada por el Sr. Alcalde, sobre si se deberían ceder al promotor los metros de terreno expropiado y de ocupación del nuevo vial, valorándolos al precio fijado en el Convenio firmado tras la aprobación del correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora y demás instrumentos de planeamiento o ejecución, o, por el contrario, deberían valorarse aquéllos a precio de mercado. Pues, como hemos venido manteniendo, no se trata de actuar como si el procedimiento expropiatorio perjudicara única y exclusivamente al conjunto de fincas afectadas por la expropiación o el nuevo trazo de la calle – ¡curiosamente, en su mayoría, propiedad del Ayuntamiento! –, sino de actuar en el ámbito de la comunidad de referencia, reformulando la actuación urbanizadora en su conjunto, y con ella el resultado de la reparcelación inicial, con adjudicación, incluso, de las nuevas parcelas resultantes en proporción a los respectivos derechos.

En este punto, hay que recordar, no obstante, que, conforme a lo dispuesto en el artículo 68, letra b), 2), párrafo segundo, del TRLOTAU, la cesión a la Administración municipal de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo, equivalente al 10% del aprovechamiento tipo del área de reparto, puede sustituirse por el abono en metálico de su valor, una vez haya sido tasado por la propia Administración municipal, conforme al procedimiento establecido en el artículo 75 del propio TRLOTAU, sobre compensaciones monetarias sustitutivas. Por tanto, según los citados preceptos, el Ayuntamiento podrá, por razones del interés público local, elegir una u otra forma de retribución del 10% del aprovechamiento urbanístico que por Ley le corresponde, y, en caso de optar por la retribución en metálico, la valoración deberá efectuarse, en todo caso, conforme al referido artículo 75.

Finalmente, el Sr. Alcalde quiere saber también si la liquidación definitiva del proyecto de reparcelación deberá redactarse por el Ayuntamiento o podrá hacerlo también el promotor de la actuación, para, una vez presentada en el Ayuntamiento continuar éste con su tramitación hasta su aprobación. Pues bien, en nuestra opinión,



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

cualquiera de ellos podrá redactarla, aunque lo lógico es que, en primera instancia, lo haga el promotor, como responsable de la urbanización y de los gastos de su ejecución, y sólo si éste no lo hiciera, podría el Ayuntamiento acometer su redacción. Ahora bien, sólo el Ayuntamiento está legitimado para aprobarla.

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 16 de Septiembre de 2008