

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA TRIBUNAL SUPREMO PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

STS 779/2017, de 6 de marzo de 2017

Asunto: Aprobación municipal definitiva de proyecto de normalización de fincas, vinculado a Estudio de Detalle (urbanismo).

Desestimación de la impugnación del acuerdo de probación por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia sobre la base de los siguientes argumentos: rechazo de todos los planteados (referidos al carácter arbitrario y no equitativo de la parcelación; inexistencia de información pública previa; subsanación de deficiencias sólo tras la aprobación definitiva, no notificación íntegra; aprobación de una cesión de viales no prevista en la alineación del plan general; y realización de la parcelación a través de un estudio de detalle, con cesiones de suelo para viales sin procedimiento de expropiación y sin indemnización ni justiprecio, siendo así que el suelo es urbano consolidado; e inexistencia de procedimiento civil de división de cosa común, de los artículos 396 y siguientes del Código Civil) aplicando los artículos 19 y 116 de la Ley autonómica (LOUGA), así como el artículo 118 del Reglamento estatal de Gestión Urbanístico (RGU; de aplicación supletoria) y considerando que la prueba pericial practicada acredita que i) se trata de suelo urbano consolidado, pero sin la condición de solar (por tratarse de parcelas ubicadas en una unidad de reparcelación obligatoria según el Plan General municipal), ii) las parcelas son de similar valor de mercado en términos unitarios y responden a una adjudicación equitativa en función de las aportaciones de cada uno de los propietarios y no hay una diferencia que supere el 15%; iii) para las obras de urbanización, es obligatorio que los propietarios en suelo urbano consolidado cedan al Ayuntamiento los terrenos destinados a viales fuera de las alienaciones establecidas; y iv) a través del proyecto de normalización se puede realizar la división, segregación y/o agrupación de las fincas.

Fundamentos:

1. El único motivo de casación admitido es el de vulneración del artículo 118 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (RGU) por cuanto la interpretación realizada por la Sentencia de instancia se reputa subjetiva y restrictiva, y se aparta del citado precepto, por cuanto la finca de las recurrentes pierde más de un 15% de valor.

2. Existe una ya antigua jurisprudencia en la que se analiza la naturaleza y finalidad de los denominados proyectos de normalización.

En la STS de 24 de noviembre de 1997, se dice:

- La aplicación del procedimiento de normalización de fincas requiere un requisito previo negativo: la innecesariedad de la redistribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados; y otro positivo: precisión de regularizar la configuración física de las fincas para adaptarla a las exigencias del planeamiento, pudiendo acordarse tal normalización en cualquier momento, ya sea de oficio o a instancia de parte interesada, teniendo por ámbito territorial o

bien manzanas completas o parte de ellas y su objeto o contenido material se reducirá o limitará, única y exclusivamente, a definir los nuevos linderos de las fincas afectadas, para de ese modo hacer posible la materialización del aprovechamiento urbanístico conforme a los usos determinados por el planeamiento.

- La modificación de linderos no puede afectar al valor de las fincas normalizadas en proporción superior al 15 por 100, ni en modo alguno a las edificaciones existentes.
- La normalización no es una reparcelación, ya que no se trata de una agrupación de fincas en una unidad de actuación o polígono, para su nueva división, sino simplemente de una variación de linderos de las fincas existentes en una manzana o parte de ella, para así hacer posible el adecuado aprovechamiento de los mismos conforme a lo dispuesto en el correspondiente Plan.
- Precisamente, la principal función de la reparcelación radica en ser el instrumento idóneo para posibilitar y lograr la justa distribución de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística, mientras que tal finalidad determina la imposibilidad de poderse aplicar el proceso de normalización de fincas.

En análogo sentido la STS de 10 de marzo de 1982, declarando que: “tanto en su regulación inicial como en la vigente, no pasa de ser una simplificación de trámites en el procedimiento de reparcelación propiamente dicha, que la Ley autoriza, en beneficio de los administrados, cuando la naturaleza del conflicto suscitado por el supuesto reparcelatorio, por sus escasas dimensiones físicas o económicas, permite una resolución expeditiva, mediante este expediente abreviado, debiendo, en caso contrario, ser reconducido de oficio a un procedimiento de reparcelación normal y completo, según se especifica en toda nitidez en el Art. 118 del Reglamento de Gestión citado”.

A su vez, la STS de 30 noviembre 1993 (RA 11187/1990), señaló:

- La reparcelación y la normalización de fincas se configuran (ambas) como un procedimiento de adaptación de las fincas afectadas a las exigencias del planeamiento siendo definidas: la primera, como la agrupación o integración del conjunto de las fincas en un polígono o unidad de actuación para su nueva división ajustada al Plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios de las primitivas, en proporción a sus respectivos derechos y a la Administración competente, en la parte que corresponda conforme a la Ley del Suelo y al Plan; y la segunda, como un procedimiento abreviado de la reparcelación que se aplicará siempre que no sea necesaria la redistribución de los beneficios o cargas de la ordenación entre los propietarios afectados, pero sea preciso regularizar la configuración física de las fincas para adaptarlas a las exigencias del planeamiento.
- Así definidas ambas instituciones la diferencia entre la una y la otra vendría dada por la necesidad o no de redistribuir los beneficios y las cargas de la ordenación, siendo el art. 118 del citado Reglamento el que viene a establecer otras diferencias entre la reparcelación y la normalización de fincas al señalar que ésta podrá hacerse por manzanas completas o parte de ellas, en lugar de hablar de polígonos o unidad de actuación y que se limitará a definir los nuevos linderos de las fincas afectadas, siempre que no afecte al valor de las mismas, en proporción superior al 15 por 100, ni a las edificaciones existentes.
- En consecuencia, la reparcelación tiene un concepto más amplio que la

normalización pues afecta a una unidad de actuación de ámbito territorial mayor, con atribución de nuevas fincas, previa redistribución de las cargas y beneficios en tanto que la normalización de fincas afecta a manzanas previstas en el planeamiento y limitado a definir los nuevos linderos de las fincas afectadas, siempre que no afecte al valor de las mismas en más de un 15 por 100, ni a las edificaciones existentes, compensándose las diferencias en metálico, con arreglo al valor urbanístico medio de las fincas afectadas.

2. Partiendo de los anteriores precedentes jurisprudenciales, y tratándose en el caso, sin duda, de un Proyecto de Normalización ---derivada de un Estudio de Detalle de la misma Unidad--- se analiza el precepto que se considera infringido, del cual se deducen una serie de mandatos. Y, en efecto, del artículo 118 del RGU se desprende:

- a) Que “la normalización se limitará a definir los nuevos linderos de las fincas afectadas, de conformidad con el planeamiento, siempre que no afecte al valor de las mismas, en proporción superior al 15 por 100, ni a las edificaciones existentes” (apartado 2);
- b) Que "el porcentaje de exceso o defecto que pueda representar la modificación de linderos se determinará por el valor urbanístico de las fincas" (apartado 3);
- c) Que "si se apreciare una diferencia superior al 15 por 100 del valor de las fincas resultantes, se decretará la conversión de las actuaciones en un procedimiento general de reparcelación" (apartado 4); y,
- d) Que “las diferencias no superiores al 15 por 100 se compensarán en metálico, con arreglo al valor urbanístico medio de las fincas afectadas” (apartado 5).

3. Siendo lo realmente discutido el momento en que debe concurrir la citada "diferencia superior al 15 por 100 del valor de las fincas", se recurre a la cita de la STS de 24 de noviembre de 1997 (antes mencionada) para afirmar no poder compartirse la interpretación que se realiza por la Sentencia de instancia.

Y se argumenta:

- El citado límite diferencial del 15 % se establece en tres ocasiones en el precepto de cuya interpretación se trata, de modo que de un análisis sistemático resulta que la magnitud del 15% de diferencia parece estar refiriéndose a dos situaciones distintas:

A) Así, tras definirse, en el apartado primero del precepto, el "ámbito máximo territorial" de actuación de los Proyectos de Normalización ("manzanas completas o parte de ellas"), en el apartado segundo, el mismo precepto procede a:

- 1º. Concretar el objetivo de los Proyectos de Normalización: "definir los nuevos linderos de la fincas afectadas", esto es, de las fincas que se encuentran dentro de la manzana, o parte de ella, que constituyen el "ámbito territorial" del Proyecto de Normalización, que ha sido establecido por el planeamiento vigente; en el presente caso, por el Estudio de Detalle de la Unidad.
- 2º. Debe destacarse de que en dicho momento -en el que todavía no se ha procedido a "normalizar" las fincas afectas que se ubican en el expresado ámbito territorial- el apartado segundo del artículo 118 del RGU establece, una doble limitación respecto de dichas "fincas afectadas":

- a) Que el valor de las diferentes "fincas afectadas", que se ubican dentro de la manzana o parte de ella, no supere el 15%; repárese en que, en dicho momento previo y anterior, todavía no hay "fincas resultantes" –que sólo las habrá tras el proceso de normalización-, sino, simplemente, "fincas afectadas".
- b) Y una segunda limitación -exponente de que el precepto está contemplando la realidad física existente en dicho momento previo a la normalización-, cual es que con tal normalización no se afecte a las "edificaciones existentes".

B) Pero el precepto también toma en consideración el citado diferencial del 15% en sus apartados cuarto y quinto, y, posiblemente, con una finalidad distinta: que el valor entre las "fincas resultantes" -ahora sí- de la normalización no supere el citado diferencial del 15%; si lo supera, la normalización no es posible y lo procedente es la reparcelación; y, si no lo supera, lo procedente será la compensación en metálico.

Consecuentemente, se entiende preciso modular la doctrina de la Sentencia de instancia, que si bien es correcta en cuanto a que el proceso de normalización no puede provocar diferencias entre las "fincas resultantes" superior al que las mismas tenían antes del mismo, no lo es en cuanto se afirma que el proceso de normalización resulta viable aun cuando el valor inicial de las "fincas afectadas" exceda de dicha cuantía.

En consecuencia, la normalización no resulta posible, en aquellos supuestos en el que el valor inicial de las "fincas afectadas", ubicadas en la manzana -o parte de ella-, objeto de normalización, supere el 15 %, debiendo, también en estos casos, iniciarse el procedimiento de reparcelación.

Como resulta de la jurisprudencia citada, en el relación con el Proyecto de Normalización, su "objeto o contenido material se reducirá o limitará -art. 118.2-, única y exclusivamente, a definir los nuevos linderos de las fincas afectadas, para de ese modo hacer posible la materialización del aprovechamiento urbanístico conforme a los usos determinados por el planeamiento". Jurisprudencia en la que ya se estableció que, a diferencia de la reparcelación, "la normalización de fincas afecta a manzanas previstas en el planeamiento y limitado a definir los nuevos linderos de las fincas afectadas, siempre que no afecte al valor de las mismas en más de un 15 por 100, ni a las edificaciones existentes, compensándose las diferencias en metálico, con arreglo al valor urbanístico medio de las fincas afectadas.

LUCIANO PAREJO ALFONSO
Director