

Una llamada de atención sobre las arbitrariedades del Proyecto de Reparcelación: entre la ficción y la realidad

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN COMO TRANSFORMACIÓN DE UNA REALIDAD FÍSICA EN UNA REALIDAD JURÍDICA.—III. EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN EN LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA.—IV. EL PRINCIPIO EQUITATIVO DE BENEFICIOS Y CARGAS Y LA COHERENCIA Y EQUIDAD EN LA UBICACIÓN DE LAS PARCELAS RESULTANTES EN ATENCIÓN A LAS PARCELAS APORTADAS.—V. EL NECESARIO RESPETO AL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE REPARCELACIÓN.—VI. LOS DOCUMENTOS INTEGRANTES Y JUSTIFICATIVOS DE LA APROBACIÓN DE UN PROYECTO DE REPARCELACIÓN Y SUS FRECUENTES OMISIONES.—VII. LA RELACIÓN ENTRE EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN Y EL PLANEAMIENTO APROBADO O EN VÍAS DE APROBACIÓN: LOS INTENTOS DE CUADRATURA DEL CÍRCULO VICIOSO.—VIII. LOS EFECTOS DE UN PROYECTO “PERVERSO”.—IX. CONCLUSIONES.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo poner de manifiesto los abusos que, con demasiada frecuencia, se producen por parte de las Entidades Locales a la hora de aprobar los Proyectos de Reparcelación, que adolecen de importantes defectos de fondo y de forma, bien por desconocimiento en la utilización de los mismos o por malevolencia. Sólo mediante una jurisprudencia exigente que aplique principios de equidad que remedien las injusticias que a la hora de obtener el objetivo fun-

* Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Pontificia Comillas.

damental que persigue esta herramienta urbanística, cual es la equidistribución, conseguirá erradicar estas prácticas negligentes o malévolas.

PALABRAS CLAVE: Urbanismo, Ordenación del Territorio.

ABSTRACT

The aim of this paper is to take notice of the frequent abuses the Town Councils make in Spain when passing the Subdivision of the land in the Town Planning procedure which often have important mistakes due to the lacks of knowledge or the dark intention of the planning maker. Only a solid and strong jurisprudence can avoid this bad practices and get the real goal this instrument is for, that is the consecution of the equity between the owners involved in this procedure.

KEYWORDS: Town Planning, Town and Country Planning.

I. INTRODUCCIÓN

El urbanismo es uno de esos ámbitos en los que la tangibilidad de sus resultados hace que el algodón no engañe. Si utilizamos la definición simplista pero absolutamente intuitiva y razonable que consiste en afirmar que el urbanismo no es otra cosa que “hacer ciudad” (los anglosajones, como casi siempre, lo describen muy bien con el lenguaje a través de la expresión *town planning*) entenderemos que ese proceso, en el que intervienen muchos factores, operadores y, primordialmente, tiempo, acaba por conseguir un producto final perceptible y constatable. A través de la actividad urbanística se transforma la ciudad, se convierte en real el diseño potencial que los planificadores técnicos y los responsables políticos, investidos de la legitimidad democrática salida de las urnas y refrendada cada cuatro años, soñaron y quisieron para su urbe.

Uno de los instrumentos que influye de manera decisiva en ese proceso de transformación física del suelo en una realidad jurídico-material diferente es el Proyecto de Reparcelación. El Proyecto de Reparcelación, al que coloquialmente yo denomino *termomix*, es el trámite fundamental que pone en funcionamiento todo el proceso urbanizador y edificatorio. La expresión coloquial referida no es casual ni baladí, sino que intenta aludir a lo que gráficamente se produce con demasiada frecuencia, desgraciadamente, cuando se aprueba un Proyecto de Reparcelación. Como sabemos, dicho instrumento consiste en la atribución de parcelas a los propietarios incluidos en un ámbito de actuación urbanística en virtud de las que inicialmente aportaron. Siguiendo con los términos coloquiales es como si yo, cuando deseo elaborar un buen gazpacho andaluz, pongo todos los ingredientes juntos, los sitúo en la cubeta de ese, dicen, artillugo fantástico que de tanta ayuda sirve en el proceso de elaboración de platos hoy en día, doy al botoncito de la mezcla y me sale... y me sale, pues,

¿qué me sale? Eso, me sale un gazpacho en el que los ingredientes están todos mezclados y son irreconocibles.

Pues eso es lo que ocurre en muchas ocasiones con el Proyecto de Reparcelación, que se convierte en un gazpacho en el que las parcelas resultantes nada tienen que ver con las inicialmente aportadas por los propietarios incluidos en el ámbito de actuación. Y es que el Proyecto de Reparcelación, mal utilizado, es un arma de destrucción masiva. Es una herramienta compleja que, en manos de personajes advenedizos, sibilinos o inconscientes produce unos efectos mortíferos y se convierte en fuente de todo tipo de atropellos debido a la arbitrariedad con que con relativa frecuencia se maneja. Es evidente que el sistema de ejecución urbanística que se esté utilizando influye sobremanera en la mayor o menor participación que el sujeto pasivo de tal lavativa ostenta, pero no es menos cierto que los abusos en la utilización de este instrumento son elevados en número e importantes en su cuantía económica.

El objetivo de este trabajo es poner de manifiesto la dificultad que en numerosos supuestos entraña el manejo del Proyecto de Reparcelación por distintas causas, unas más justificables que otras, e identificar los puntos más polémicos dentro de los que se mueve la utilización de este instrumento, haciendo alusión a alguna jurisprudencia relevante sobre los puntos tratados.

II. EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN COMO LA TRANSFORMACIÓN DE UNA REALIDAD FÍSICA EN UNA REALIDAD JURÍDICA

El objetivo básico y primario del Proyecto de Reparcelación es precisamente transformar una realidad física en una realidad jurídica, otorgando la propiedad sobre una parcela lista para urbanizar a un propietario que aportó una propiedad donde se ubicaba un patatal o simplemente un erial. Sin embargo, hay que destacar que no es el Proyecto de Reparcelación el que opera *per se* la transformación completa. Este instrumento da carta de naturaleza a dicha transformación y es un agente cooperador necesario del Planeamiento que inicia el proceso, pero para que dicha transformación se complete en su totalidad es necesario acudir a utensilios adicionales como el Proyecto de Urbanización.

No obstante, el papel estelar del Proyecto de Reparcelación viene dado porque es él el que condiciona al Proyecto de Urbanización, que tiene que ejecutarse respetando el Planeamiento aprobado, pero muy especialmente la Reparcelación efectuada, que es el trámite en el que los propietarios se la juegan. El Proyecto de Reparcelación se sitúa así en un escalón intermedio entre el Planeamiento del que trae causa y el Proyecto de Urbanización que culmina ese proceso de transformación al que hemos hecho referencia anteriormente, siendo el trámite o instrumento que decide, *manu militari* en muchos casos, dependiendo del sistema de ejecución que se esté llevando a cabo, nada más y nada menos, la propiedad que habrá que adjudicar a cada propietario. Es, por

ende, el que se encarga de hacer coincidir, como venimos comentando, la realidad física del patatal del tío Raimundo por la parcela donde ese tío Raimundo va a poder edificar las casitas para sus hijos o venderla a una promotora a cambio de casitas para sus hijos y dinerito contante y sonante. Es en este trámite de aprobación del Proyecto de Reparcelación donde el tío Raimundo se está jugando los cuartos, dicho de una manera coloquial pero perfectamente comprensible, por lo que si no está muy atento a la jugada le puede costar muy caro ya que las soluciones a una mala Reparcelación son prolongadas en el tiempo y costosas en recursos, como tendremos ocasión de ver más adelante.

La importancia de una buena Reparcelación, como vemos, es decisiva y condiciona todos los trámites posteriores así como el Planeamiento del que trae causa dicha Reparcelación condiciona la misma por lo que si la cirugía inicial es buena el tratamiento posterior es más fácil de implantar pero si no se acierta inicialmente las consecuencias posteriores son difíciles de solucionar, costosas y dejan secuelas de por vida, al ser este proceso de transformación de la realidad física en una realidad jurídica un procedimiento en cascada que se apoya en varios instrumentos que se condicionan internamente. Esta última circunstancia descrita, la del no acierto en la aprobación del Planeamiento del que trae causa el Proyecto de Reparcelación es, desgraciadamente, demasiado habitual en nuestro urbanismo o, al menos, más habitual de lo que sería necesario. Este hecho se produce cuando el difícil equilibrio entre los intereses de los distintos propietarios a la hora de repartirse el pastel en el trámite de la Reparcelación se complica sobre manera porque la intervención administrativa previa en el trámite de aprobación del instrumento de Planeamiento del que trae causa el Proyecto de Reparcelación posterior es visiblemente, ladinamente, sospechosamente, veladamente generosa con las expectativas de unos propietarios (normalmente los mayoritarios) e inflexible con la de otros (casualmente los minoritarios). Ello en sí mismo no es criticable puesto que sería una manifestación más del principio democrático que debe regir el proceso de transformación del suelo, donde los intereses de la mayoría, expresados posteriormente en la Junta de Compensación a la hora de elaborar el Proyecto de Reparcelación, deben prevalecer sobre los intereses de la minoría. El problema se produce y la crítica debe efectuarse cuando esos intereses legítimos se transforman en espurios al atacar a derechos básicos de transformación como el reparto equitativo de beneficios y cargas, vulnerando principios bien asentados en la jurisprudencia, especialmente la comunitaria, como el de buena fe o confianza legítima y produciendo resultados a todas luces injustos y no justificados ni física ni jurídicamente.

III. EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN EN LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA

Como ya se ha tenido ocasión de comentar al inicio de este trabajo, la forma de aprobación del Proyecto de Reparcelación es distinta dependiendo del sistema de ejecución utilizado. Podemos explicar de manera esquemática

y sintética las distintas modalidades de aprobación en atención al sistema de ejecución urbanística del siguiente modo:

- **Sistema de compensación:** es el sistema de ejecución, como sabemos, más utilizado a pesar de la aparición rutilante en los últimos años de la figura del agente urbanizador. En él es la Junta de Compensación, integrada por todos los propietarios, la encargada de presentar el Proyecto de Reparcelación a la administración actuante, es decir, el municipio donde radican los terrenos, para que éste lo apruebe con carácter definitivo. La Junta de Compensación, como sabemos, es una Entidad con naturaleza jurídico-pública que ostenta potestades administrativas que ejerce por delegación de la Administración actuante (Ayuntamiento). En este sistema la intervención de los propietarios de los terrenos es más acusada. La Junta dará audiencia a todos ellos y les interpelará acerca de sus deseos e intenciones por lo que a las parcelas resultantes hace referencia, de modo que la autonomía de los propietarios aquí es mayor, lo cual no significa que todos ellos consigan lo que anhelan puesto que serán los mayoritarios, representados normalmente por una promotora, constructora o cualquier otro grupo profesional urbanístico o inmobiliario, los que, en virtud del principio democrático al que aludíamos anteriormente, impongan sus preferencias. No obstante, es el sistema que más respeta a los minoritarios, quienes tienen la oportunidad de participar en la elaboración del Proyecto de Reparcelación e, incluso, de agruparse para hacer fuerza en el procedimiento y conseguir de esa manera sus objetivos frente a los mayoritarios. En último término, la Administración actuante (Ayuntamiento) debe ser el garante de que los derechos de los minoritarios se han respetado y de que el Proyecto de Reparcelación que la Junta le presenta es, asimismo, respetuoso con el resto de principios que deben seguirse a la hora de su aprobación, en especial el escrupuloso principio de la equidistribución de beneficios y cargas.
- **Sistema de cooperación:** es un sistema de ejecución menos utilizado que el de compensación (desterrado incluso en alguna legislación autonómica) pero que se revela como adecuado en determinados municipios donde la actividad urbanística no es muy intensa. Aquí es la propia Administración actuante la que elabora y aprueba el Proyecto de Reparcelación previa presentación a los propietarios, quienes tienen la oportunidad de colaborar con dicha Administración en su elaboración. Siendo relevante la participación de los propietarios privados en este sistema de ejecución la autonomía de la voluntad de las partes no despliega tanta eficacia como en el sistema de compensación porque la sola presencia de la Administración actuante como juez y parte del procedimiento de elaboración de la Reparcelación condiciona sobremanera todo el trámite y hace surgir unos intereses ajenos que no son ya los mismos que representan los propietarios, aunque la legislación y

la formalidad diga otra cosa. No obstante, al menos, la Administración actuante tiene la obligación de escucharles antes de aprobar el Proyecto de Reparcelación. Podríamos decir que, mientras en el sistema de compensación los propietarios tienen voz y voto a la hora de aprobar la Reparcelación, en el sistema de cooperación tan solo tienen voz, pero no voto.

- **Sistema de expropiación:** es el sistema a través del cual es la propia Administración actuante la que aprueba *manu militari* el Proyecto de Reparcelación sin escuchar a los propietarios previamente. Es más, en puridad, es deseable que no escuche a ninguno. Y, en la práctica, en demasiadas ocasiones, escucha a algunos y niega el pan y la sal a otros. Aquí, por tanto, los propietarios no tienen ni voz ni voto. El juego de la autonomía de la voluntad de los propietarios, por consiguiente, es nulo. Es necesario aclarar que nos referimos a este sistema de expropiación y lo explicamos en este contexto cuando el pago del justiprecio que la Administración actuante realiza se realiza en especie a través de la adjudicación de parcelas resultantes como consecuencia de un convenio expropiatorio previo. Obviamente, si el pago del justiprecio se hace en metálico el propietario pierde todo derecho sobre su heredad y ninguna parcela resultante le será adjudicada. No obstante, ante la penuria económica de las haciendas locales es bastante habitual la celebración de este tipo de convenios expropiatorios entre la Administración actuante y los propietarios para impulsar el desarrollo de un determinado sector o unidad de ejecución.
- **Sistema de ejecución forzosa:** este sistema, como sabemos, se utiliza en los supuestos en los que ha fallado el sistema elegido originariamente, normalmente el de compensación, y se caracteriza por el impulso que la Administración actuante efectúa ante el colapso sufrido bajo la ejecución del sistema al que viene a sustituir. Por lo que al Proyecto de Reparcelación hace referencia este sistema opera de forma muy parecida al de expropiación, siendo la propia Administración actuante la que lo elabora y aprueba. No obstante, alguna legislación autonómica prevé otras posibilidades en las que no entraremos en detalle ahora por trascender el objeto de este trabajo.

Del resto de sistemas de ejecución que se prevén en las diferentes legislaciones autonómicas tan sólo cabe destacar el que más éxito ha tenido en los últimos tiempos. Nos referimos al denominado sistema de **agente urbanizador**, único sistema de gestión en Valencia y Castilla-La Mancha. En este sistema la ejecución se lleva a cabo a través de la presentación de un PAI (Proyecto de Actuación Integrada, en Valencia) o un PAU (Proyecto de Actuación Urbanizadora, en Castilla-La Mancha) donde se recoge la propuesta de reparto de beneficios y cargas que efectúa el agente urbanizador, que tiene que recoger la forma de remuneración del mismo (mediante terrenos cedidos por los propietarios o en metálico) y demás cuestiones referentes a

la ordenación de las parcelas resultantes y que tiene que ser aprobado por la Administración actuante.

Para concluir, parece conveniente recordar que, sea cual fuere el sistema de ejecución por el que se opta para la aprobación del Proyecto de Reparcelación o del PAI o PAU en el caso de Valencia y Castilla-La Mancha, los propietarios que no estén de acuerdo con las parcelas resultantes que se les han otorgado pueden recurrir, primero en vía administrativa ante la Administración actuante y, posteriormente, si no ven satisfechas sus expectativas, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

IV. EL PRINCIPIO EQUITATIVO DE BENEFICIOS Y CARGAS Y LA COHERENCIA Y EQUIDAD EN LA UBICACIÓN DE LAS PARCELAS RESULTANTES EN ATENCIÓN A LAS PARCELAS APORTADAS

Este principio es la base sobre la que debe articularse todo Proyecto de Reparcelación. La equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios no sólo es el principio esencial que debe respetar dicho Proyecto sino que trasciende al mismo, articulándose, como uno de los verdaderos pilares sobre los que descansa la gestión urbanística en nuestro país.

La aplicación práctica del mismo es muy sencilla y se efectúa a través de dos instrumentos concretos: el aprovechamiento medio o tipo y el Proyecto de Reparcelación que ahora se examina. El objetivo último que se persigue con el cumplimiento de este principio es evitar lo que ya hace tiempo denominaron como "*lotería del planeamiento*" los Profesores Castelao Rodríguez, J. y Santos Díez, R.¹ En idéntico sentido pero con distinta expresión el Profesor Porto Rey, E.² afirma que el planeamiento es injusto por naturaleza y que tiene que ser la fase de gestión urbanística la que corrija los posibles tratamientos desiguales que los propietarios hayan tenido que sufrir a resultas de la aprobación de un Plan urbanístico. No parece lógico ni justo que un propietario sobre cuya parcela el planificador ha decidido que irá un parque público no pueda obtener ningún aprovechamiento mientras otro propietario sobre cuya parcela el planificador va a permitir la construcción de una torre de oficinas se quede con todo ese aprovechamiento urbanístico. Para evitar este trato desigual que por pura lógica y naturaleza el planeamiento dispensa al tener que mirar por los intereses de la ciudad y no por los de los propietarios nuestro urbanismo introdujo ya en la Ley del Suelo de 1975 y consolidó en el Texto Refundido de 1976 la técnica del aprovechamiento medio, rebautizada en la reforma legislativa urbanística 90-92 con el nombre

¹ Castelao Rodríguez, J. y Santos Díez, R.: "Derecho Urbanístico: manual para juristas y técnicos". Editorial "El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados", Madrid 2008, p. 323.

² Porto Rey, E.: "Manual de Urbanismo operativo en Municipios sin Planeamiento General". Editorial Montecorvo, 1995, p. 286.

de aprovechamiento tipo. Mediante ella, se iguala en aprovechamiento urbano a todos los propietarios incluidos en el polígono, sector o unidad de ejecución que se pretenda desarrollar atribuyéndoles un idéntico coeficiente de metros cuadrados de edificación sobre los metros cuadrados de su parcela resultante con lo que al quedar igualados en trato las únicas diferencias posibles que se dan entre ellos vendrán dadas por la cantidad de metros que aporte cada uno, es decir, si la parcela originaria de uno es del doble de metros cuadrados que la de otro ese primero tendrá el doble de aprovechamiento que ese segundo que aporta la mitad.

Pues bien, esa sencilla técnica que acabamos de presentar cobra carta de naturaleza y despliega todos sus efectos prácticos a través del Proyecto de Reparcelación, que es el encargado de hacer cumplir el aprovechamiento atribuido para cada polígono, sector o unidad de ejecución. Pero no basta con eso. El objetivo del Proyecto de Reparcelación no acaba ahí. Mejor dicho, no debería acabar ahí sino que debe ir más allá en aras del tratamiento igualitario y justo de todos los propietarios. Con la aplicación práctica descrita del aprovechamiento medio o tipo el Proyecto de Reparcelación se limita a aplicar casi automáticamente una operación matemática pensada para reducir arbitrariedades administrativas pero ello, por si mismo, no es suficiente para equilibrar los beneficios y las cargas sino que debe acompañarse de medidas tanto o más efectivas que esa simple operación matemática como es la ubicación física de la parcela resultante en atención a la originariamente aportada por el propietario y el diseño o dibujo de la misma. Y es aquí donde encontramos casuística variopinta y donde florecen todo tipo de arbitrariedades y veleidades administrativas. Siguiendo con el tono didáctico empleado para la explicación de la técnica del aprovechamiento medio o tipo, se comprenderá fácilmente que si la técnica de la equidistribución de beneficios y cargas acabase ahí, con esa simple operación matemática tan reiteradamente aludida, se habría dado cumplimiento a la susodicha técnica sin más cuando, por ejemplo, se atribuye una parcela resultante en cuarta línea de playa a un señor que aportó originariamente una en primera línea, infringiéndole así un detrimento patrimonial indudable y se otorga otra a otro señor que, teniendo su heredad en cuarta línea, resulta agraciado por arte de magia con una parcela resultante en primera línea de playa, aumentando de esta manera notablemente el valor de la parcela atribuida. Todo ello se podría haber efectuado cumpliendo escrupulosamente con el aprovechamiento medio o tipo atribuido para cada uno de ellos, pero convendrán conmigo que el resultado, siendo legal, sería absolutamente injusto. Es por ello que la técnica del aprovechamiento medio o tipo debe ser complementada con otros principios importantes que son exigidos con cierto rigor por nuestra jurisprudencia, como es la coherencia y equidad en la ubicación física de la parcela resultante en atención a la originariamente aportada, cosa que no se cumple con la frecuencia que sería deseable. Nos encontramos demasiado a menudo con Proyectos de Reparcelación *ad hoc* que, cumpliendo con lo más visible y fiscalizable, como es la atribución objetiva de la técnica del aprovechamiento

medio o tipo, incumplen flagrantemente con la coherencia y equidad en la ubicación física de las parcelas resultantes, unas veces, las menos, por falta de pericia atribuible a quien elabora el Proyecto de Reparcelación y otras veces, las más, por una voluntad sibilina clara de favorecer los intereses de unos propietarios frente a otros. Si se produce por la primera de las causas apuntadas, la impericia, el resultado puede ser todavía más catastrófico para el propietario afectado negativamente pues puede ver cómo su parcela se convierte en un terreno absolutamente inservible para el objetivo que con él perseguía en atención al dibujo o diseño atribuido a la misma.

Sería conveniente exigir a la jurisprudencia con más rigor todavía, si cabe, el control de estas arbitrariedades administrativas a la hora de atribuir parcelas resultantes en los Proyectos de Reparcelación que suponen un coste importante para los propietarios afectados, un debilitamiento de la gestión urbanística y una fuente constante de conflictos que con un rigor mucho mayor se podrían evitar enviando un mensaje claro en forma de aviso para navegantes intrépidos a los que no les pueden salir gratis sus veleidades, sus preferencias o su simple y puro desconocimiento.

Resulta interesante analizar alguna jurisprudencia al respecto para comprobar el rigor con que últimamente se está exigiendo lo que es propio del instrumento que se analiza, que no es otra cosa que la consecución de la equidistribución de los beneficios y las cargas entre los propietarios afectados por la actuación reparcelatoria. Véase, por ejemplo, la **STSJ Cataluña de 2 de febrero de 2002 (Fundamentos jurídicos 3.º y 7.º)**. En el Fundamento Jurídico 3.º se puede leer:

“Toda actuación urbanística planificada ha de vertebrarse sobre el principio general del reparto equitativo de los beneficios y cargas que el planeamiento impone, de suerte tal que la quiebra de este principio inherente a la acción planificadora, haciendo recaer mayores cargas o beneficios sobre unos que sobre otros de los sujetos de derechos que intervienen, o quedan afectados, por el planeamiento a ejecutar, incide en la desigualdad incompatible con el principio recogido en el artículo 14 de nuestra Constitución. Además, dicho principio se encuentra expresamente contemplado en el Texto Refundido urbanístico catalán de 12 de julio, de 1990 [RCL 1990, 2759 y LCAT 1990, 266] (Decreto Legislativo 1/1990), tanto de forma general en su art. 3.2 b) cuando expresa que la competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprenderá la función de impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados imponiendo la justa distribución, como en ámbitos más específicos en los que el principio se manifiesta a propósito de la regulación de las obligaciones de los propietarios del suelo urbano [120.3 a) y 120.4], o en materia de delimitación de polígonos [art. 167.2 b)] o de Unidades de Actuación (art. 167.3) sin que quepa olvidar la necesaria observancia del principio analizado en la ejecución urbanística en los sistemas de cooperación o compensación.

Desde la óptica que tal principio proporciona es como han de ser examinados aquellos extremos del Plan Parcial de Torre Mirona que, modificados por el acuerdo de la Comisión de Urbanismo, son cuestionados por los recurrentes”.

Por su parte, el Fundamento Jurídico 7.º afirma lo siguiente:

“...no puede entenderse que las modificaciones 4 y 6 introducidas en el Plan Parcial por la Comisión de Urbanismo tengan razonabilidad bastante, ni respeten con escrúpulos el principio de justa distribución de beneficios y cargas.

La aparición «d'un pou soterraC» (sic), por más que comprobada su existencia (dictamen pericial), no puede explicar una modificación del planeamiento preexistente, hasta el extremo de desplazar hacia el norte la alineación de la parcela..., propiedad de Feraer, SA, invadiendo espacio público perteneciente a zona viaria hasta suponer una pérdida en el mismo de 37,8 m², según el dictamen pericial.

Tampoco la afectación de una edificación en planta baja existente en aquella misma parcela núm..., de 11 metros de longitud en su fachada y 0,90 m de profundidad, ni el hecho de que bajo la misma exista una cámara de hormigón armado, donde se ubican las instalaciones de la planta de pintura de la industria (por lo demás ya no existente cuando el perito procesal efectuó su reconocimiento del lugar), justifica un ajuste de la alineación, inflexionándola, del tramo correspondiente al vial norte (S-R), paralelo a la carretera.

Todo ello, máxime, cuando tales modificaciones comportan, en el primer supuesto, y según el razonado dictamen pericial, una modificación de la fachada de otras parcelas, quebrando con ello aquel principio de equitativa distribución de las cargas y beneficios que del planeamiento urbanístico derivan para los propietarios todos por él afectados”.

Podríamos traer a colación también la reciente STS de 2 de octubre de 2007, que, confirmando una STSJ Valencia y haciéndose eco de uno de sus Fundamentos Jurídicos, afirma lo siguiente:

“A la vista del Plano antes citado, queda claro que no ha existido la adecuada proporción en el dibujo o diseño efectivo de las parcelas resultantes en relación con las antiguas fincas. Así, es evidente que las parcelas B y C tienen un excesiva longitud de fachada a vía pública, en relación a la profundidad en la manzana resultante y no guardan relación con la configuración de las antiguas fincas de las que proceden, sobre todo con la núm. 4, prácticamente un cuadrilátero, al quedar la resultante de ella, la C, convertida en un rectángulo con larga fachada al acceso a la autopista siete veces superior a la profundidad en la manzana, cuando lo correcto es que fuese casi cuadrada o que la fachada se repartiera entre las calles al sur y oeste, dado que lindaba así en su origen, no casi todo al sur, linderos que, conforme consta en la planimetría aportada por la Administración demandada, no tienen ni mucho menos el mismo valor económico-urbanístico”.

V. EL NECESARIO RESPETO AL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE REPARCELACIÓN³

El principio de confianza legítima es bien conocido en el ámbito de la jurisprudencia comunitaria tras la elaboración y aplicación rigurosa que del mismo efectúa con frecuencia el Tribunal de Justicia de la Unión. No es un principio desconocido para los tribunales nacionales, quienes, siguiendo la estela del referido Tribunal, la han ido incorporando progresivamente a su repertorio jurisprudencial nacional. Así ha sido también en nuestro país, donde es bien conocido y aplicado con mayor frecuencia cada vez por nuestra jurisprudencia en ámbitos muy diversos.

Como se encarga en poner de manifiesto Sanz Rubiales⁴, “para el Tribunal de Justicia, las normas europeas deben respetar la confianza legítima que los particulares —como consecuencia del comportamiento de las autoridades comunitarias— hayan podido depositar en la estabilidad de una determinada ordenación. De esta forma, va más lejos en la protección de la confianza que los ordenamientos de la mayoría de los Estados miembros, que han venido reduciendo el alcance de su aplicación a la actividad derivada de los actos administrativos. Así, lo ha calificado en diversas ocasiones como «principio fundamental de la Comunidad que «forma parte del orden jurídico comunitario», o como «una de las reglas superiores del orden jurídico comunitario, destinado a proteger a los particulares». En definitiva, en cuanto que se impone a la actividad normativa comunitaria (y no sólo a la de mera gestión administrativa), ostentaría rango «constitucional”.

La primera jurisprudencia comunitaria que se fue encargando de definir los contornos de este principio, en una decidida y valiente apuesta del Tribunal de Justicia se puede situar a finales de los años 70⁵. Estos pronunciamientos, pioneros en la utilización del mismo por parte del Tribunal, suponen una mejora de la seguridad en las relaciones jurídicas a través de la posibilidad de otorgar efectos vinculantes a las actuaciones de las partes que indiquen a la contraparte una voluntad clara de actuar en un sentido para la conclusión de un negocio jurídico. Así, con la aplicación de este principio, el Alto Tribunal Comunitario

³ Sobre el principio de confianza legítima en general, véase García de Enterría, E.: “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador. Revista de Administración Pública (RAP), núm. 159 (septiembre-diciembre de 2002).

⁴ Sanz Rubiales, I.: “El principio de confianza legítima, limitador del poder normativo comunitario”. Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 59, 2000, p. 95.

⁵ STJCE de 16 de mayo de 1979 (as. 84/78, *Tomadini*).

STJCE de 5 de mayo de 1981 (as. 112/80, *Dürbeck c/ Hauptzollamt Main-Flughafen*).

STJCE de 21 de setiembre de 1983, (as. acumulados 205 a 215/82, *Deutsche Milchkontor c. Alemania*, Rec. p. 2669).

STJCE de 14 de mayo de 1975, as. *CNTA*, 74/74.

Más recientemente, véase, entre otros, STJCE de 19 de mayo de 1992, *Mulder y otros c. Consejo y Comisión*, asuntos acumulados 104/89 y 37/90, Rec. 1992, p. 3132, y otros.

ha conseguido progresos notables en el ámbito de la contratación pública primordialmente, declarando la responsabilidad extracontractual de los poderes públicos ante actuaciones de las que se deducía claramente su intención de contratar con un determinado sujeto al que se le obliga a realizar determinadas actuaciones en previsión de la celebración inminente del citado contrato y que, finalmente, como consecuencia del cambio de reglas de juego que, en el último instante, realiza la administración no resulta ser el adjudicatario del contrato. Las consecuencias son extraordinarias. El Tribunal en estos casos no puede declarar, obviamente, la responsabilidad contractual del poder público porque no hay contrato de por medio, pero sí que puede declarar una responsabilidad extracontractual cuando era clara su intención de celebrar el contrato y es él que cambia de manera poco ortodoxa y de modo poco justificable el procedimiento, los criterios o cualquier otro aspecto relevante que influya en la decisión definitiva sobre la adjudicación del contrato. De esta forma, se consiguen dos objetivos: el primero y más importante, la tutela de la contraparte que ha incurrido en gastos como consecuencia de las actividades que ha llevado a cabo ante la inminencia del comienzo de la actividad objeto del contrato y el segundo y no menos trascendente, el coste que supone cambiar las reglas del juego de manera injustificada, con ataque directo a la seguridad jurídica y con traición a la legítima confianza en que las reglas del juego iban a permanecer tal y como se definieron en su momento y en base a las cuales las partes perseguían la consecución de unos legítimos objetivos. Con este segundo objetivo se debería conseguir indirectamente la cautela en la actuación de los poderes públicos, a quienes se les deja muy claro que su arbitrariedad no les va a salir gratis y que, por ende, se tendrán que pensar muy bien la cosas antes de cambiar caprichosamente y sin justificación para el interés público, los criterios que rigen sus actuaciones con relevancia para terceros.

La jurisprudencia española ha ido acogiendo progresivamente este principio de confianza legítima y aplicándolo a ámbitos muy diversos. Podemos encontrar pronunciamientos de nuestro Tribunal Supremo que aplican de manera clara y rotunda el principio de confianza desde finales de los años 90. Véase por ejemplo la **STS de 3 de marzo de 1999**⁶.

Si lo que hasta ahora venimos comentando ha dado sus frutos y se ha demostrado eficaz para combatir la arbitrariedad en el todopoderoso terreno de la contratación pública nada impide que su extrapolación pueda llevarse a cabo

⁶ El FJ 6.º de dicha Sentencia establece lo siguiente: “...Estos conceptos, utilizados por las sentencias de esta Sala últimamente citadas, están estrechamente relacionados con el principio de confianza legítima enunciado por el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas. La virtualidad de este principio puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja”.

en el ámbito del urbanismo. Es más, como tendremos ocasión de poner de manifiesto en alguna referencia jurisprudencial, su aplicación al mismo es más que conveniente como forma de tutelar por vía directa los desmanes de nuestras administraciones a la hora de emplear las herramientas que permiten la *creación de la ciudad* y de solventar, de manera indirecta el enorme problema que supone el hecho de que los poderes públicos que actúan en materia urbanística sepan que, en la mayoría de las ocasiones, sus *caprichos* injustificados les salgan gratis. Es decir, en el ámbito urbanístico la aplicación práctica del principio de confianza legítima persigue y consigue los mismos objetivos que en otros ámbitos del orbe jurídico. Ni nada más, ni nada menos. Por consiguiente, ¿por qué no se debe aplicar este principio al urbanismo? Afortunadamente, como acabamos de señalar existe una reciente jurisprudencia en nuestro país proclive a dicha aplicación práctica que está consiguiendo resultados muy satisfactorios pero que debe generalizarse, extenderse y exigir el rigor en el cumplimiento de las reglas del juego en un terreno como el urbanismo al que hay que sacar de la *Ley de la jungla*. Se dirá por parte de algunos que la extrapolación de la aplicación práctica del principio de confianza legítima al ámbito urbanístico en los términos y con la comprensión que del mismo tiene y exige el Tribunal de Justicia de la Unión no bastaría para frenar las barbaridades urbanísticas y los atropellos que en muchos casos en este ámbito se cometen por parte de los poderes públicos actuantes (esencialmente los Ayuntamientos, tan ávidos de ingresos para mejorar sus escuálidas arcas que no dudan en anteponer algunos intereses ostensiblemente espurios frente al interés general). Yo les digo que la aplicación estricta de este principio en este ámbito mejoraría notablemente algunos de los problemas más importantes con los que se encuentran los particulares maltratados injustificadamente por las Administraciones actuantes, quienes se pensarían mucho más las consecuencias, no gratuitas precisamente, de sus actos y que este principio de obligado cumplimiento, debe ser una garantía de mínimos, si queremos que realmente la propiedad privada, algo tan sacrosanto en un verdadero Estado de Derecho, se vea tutelada y, por ende, respetada y amparada.

VI. LOS DOCUMENTOS INTEGRANTES Y JUSTIFICATIVOS DE LA APROBACIÓN DE UN PROYECTO DE REPARCELACIÓN Y SUS FRECUENTES OMISIONES

Es bastante frecuente que los Proyectos de Reparcelación que adolecen de defectos de fondo también observen defectos de forma. Algunos, incluso, no respetan contenidos mínimos exigibles. Pasamos a detallar algunas de las omisiones más frecuentes.

Los documentos formales exigidos para la aprobación de los Proyectos de Reparcelación se siguen rigiendo hoy por lo establecido por el artículo 82 del Reglamento de Gestión Urbanística, toda vez que las legislaciones urbanísticas autonómicas no han entrado a regular esta cuestión en profundidad, aceptan-

do así implícitamente la regulación contenida en la norma citada. Los documentos exigidos por dicho precepto son los siguientes:

- a. Memoria.
- b. Relación de propietarios e interesados, con expresión de la naturaleza y cuantía de su derecho.
- c. Propuesta de adjudicación de las fincas resultantes con expresión del aprovechamiento urbanístico que a cada una corresponda y designación nominal de los adjudicatarios.
- d. Tasación de los derechos, edificaciones, construcciones o Plantaciones que deban extinguirse o destruirse para la ejecución del Plan.
- e. Cuenta de liquidación provisional.
- f. Planos
 - f.1. Plano de situación y relación con la ciudad.
 - f.2. Plano de delimitación e información, con expresión de los límites de la unidad reparcelable, linderos de las fincas afectadas, edificaciones y demás elementos existentes sobre el terreno.
 - f.3. Plano de ordenación, en el que se reproduzca, a la misma escala que el anterior, el correspondiente plano del Plan que se ejecute.
 - f.4. Plano de clasificación y valoración de las superficies adjudicadas.
 - f.5. Plano de adjudicación, con expresión de los linderos de las fincas resultantes adjudicadas.
 - f.6. Plano superpuesto de los de información y adjudicación (f.2. y f.5.).

Es verdad que el apartado segundo de dicho precepto establece una flexibilidad en la exigencia de toda esta documentación al permitir que se reduzca o amplíe la documentación referida en su apartado primero en congruencia con el contenido efectivo de la reparcelación en cada caso, pero no es menos cierto que, en muchas ocasiones, esa reducción de la documentación obedece más a desconocimiento, desidia o “*Ley del mínimo esfuerzo*”, afectando gravemente a la congruencia del Proyecto en cuestión.

Aunque no es habitual, a veces nos podemos encontrar con una situación tan grotesca como que **falta incluso la propia Memoria del Proyecto**. Ya digo que no es habitual, afortunadamente, pero casos de este incumplimiento se han observado y han tenido que ser corregidos incluso por nuestra jurisprudencia ⁷.

Más frecuente es el defecto consistente en la **omisión de la cuenta de liquidación provisional**, exigida por el artículo 82.1.e) del Reglamento de Gestión Urbanística. Este documento tiene por finalidad que las fincas resultantes queden afectadas, con carácter real, como garantía de pago, tal y como

⁷ Véase a este respecto la STSJ de Murcia de 2 de junio de 1999. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª.), sentencia núm. 493/1999.

establece el artículo 126 del citado ya Reglamento de Gestión Urbanística, que reza así:

“1. Las fincas resultantes quedaran 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.

2. Esta afeción será preferente a cualquier otra y a todas hipotecas y cargas anteriores, excepto a los créditos en favor del Estado a que se refiere el número 1 del artículo 1.923 del Código Civil y a los demás créditos tributarios en favor del Estado, que estén vencidos y no satisfechos y se hayan hecho constar en el Registro antes de practicarse la afeción a que el presente artículo se refiere.

3. La afeción será cancelada a instancia de parte interesada, a la que se acompañe certificación del órgano actuante expresiva de estar pagada la cuenta de liquidación definitiva referente a la finca de que se trate.

En todo caso la afeción caducará y deberá ser cancelada a los dos años de haberse hecho constar el saldo de la liquidación definitiva, y si no constare, a los siete años de haberse extendido la nota de afeción la cancelación se practicará a instancia de parte interesada o de oficio al practicarse algún otro asiento o expedirse certificación relativa a la finca afectada”.

Pues bien, la omisión de este trámite formal, aparte de la idea que puede dar de improvisación y desconocimiento tanto de la legislación vigente como de la práctica cotidiana de nuestro urbanismo, supone la generación de un caos gratuito y perfectamente evitable en el caso de que haya problemas posteriores o discrepancias a la hora del cobro por parte de la Administración actuante de las cuotas de urbanización o, lo que es lo mismo, del pago de las cargas de urbanización por parte de los comuneros, caos que se genera para la propia Administración, que podría tener que mirar a otros bienes de los comuneros que aseguren dicho pago y para el resto de propietarios cumplidores frente a los propietarios incumplidores.

Otro clásico de las omisiones formales a la hora de elaborar un Proyecto de Reparcelación es la **descripción incompleta de las parcelas resultantes**. Dicha obligación, recogida en el artículo 82.1.c) y desarrollada por el artículo 113 del Reglamento de Gestión Urbanística, exige que se incluyan los titulares a quienes se adjudiquen y concepto en que lo fuesen, la correspondencia con la finca antigua, así como las cargas y gravámenes, condiciones, sustituciones y demás que los afecten. La dicción literal del precepto es la que sigue:

“1. Una vez firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de la reparcelación, el organismo que lo hubiere adoptado lo notificará a todos los interesados y procederá a otorgar escritura pública o a expedir documento con las solemnidades y requisitos dispuestos para las actas de sus acuerdos, con el siguiente contenido:

a. Descripción de las propiedades antiguas, según los títulos aportados, con las correcciones procedentes, y en defecto de títulos, según planos. Se expresarán las cargas y gravámenes, condiciones, sustituciones y demás derechos que las afecten; el respectivo propietario, si fuera conocido; la cuantía de su derecho en la reparcelación y el criterio utilizado para definirlo y cuantificarlo.

Cuando participen en la reparcelación propietarios de suelo exterior al polígono, se describirán también las fincas que les fueron ocupadas.

- b. Descripción de las fincas resultantes, incluyendo, en su caso, las que correspondan a la Administración adjudicataria del 10% del aprovechamiento medio, titulares a quienes se adjudiquen y concepto en que lo fueren. Se expresará respecto a cada finca la antigua a que corresponda o el derecho que da lugar a la adjudicación; así como las cargas y gravámenes, condiciones, sustituciones y demás derechos que las afecten por no ser incompatibles con el Planeamiento.*
 - c. Localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el Plan.*
 - d. Cuantía del saldo de la cuenta de liquidación provisional con que quede gravada cada una de las fincas adjudicadas.*
- 2. La escritura pública o el documento administrativo previsto en el número 1 de este artículo, protocolizado notarialmente, será inscrito en el Registro de la Propiedad.*
 - 3. Las operaciones jurídicas complementarias que sean del caso, que no se opongan al proyecto de reparcelación ni al Plan que se ejecute, se aprobarán por el órgano urbanístico actuante, el cual procederá a extender documento con los requisitos y solemnidades previstos en el número 1 de este artículo, que se protocolizará notarialmente o a otorgar escritura pública. Uno u otro documento se inscribirán en el Registro de la Propiedad”.*

Convendrán conmigo en que una omisión de esta naturaleza, que haberlas, como las meigas, *hay las*, debería suponer la nulidad radical del Proyecto al no contener un mínimo de seguridad jurídica y verse afectado de esta manera por una incongruencia manifiesta y no cumplir con su finalidad más básica y elemental, cual es la completa, correcta y concreta adjudicación de unas fincas resultantes en atención a las fincas aportadas.

Una tercera omisión frecuente en el aladiníaco mundo de las reparcelaciones se refiere a la ausencia de **la valoración de las fincas resultantes**, requisito esbozado por el Reglamento de Gestión Urbanística en su artículo 82.1.b) aunque no señalado directamente y desarrollado por alguna normativa autonómica, como por ejemplo el artículo 87 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, que impone la obligatoriedad de que entre los documentos integrantes del Proyecto de Reparcelación se incluya una valoración de las fincas resultantes efectuada conforme a criterios objetivos y generales para toda la unidad de ejecución con arreglo a la edificabilidad y, en su caso, uso, en función de su situación, características, grado de urbanización y destino de las edificaciones.

Pues bien, no es infrecuente que algunos Proyectos de Reparcelación omitan este importante documento. Especialmente llamativo resulta observar cómo en una buena parte de los Proyectos de Reparcelación no se utilizan coeficientes de ponderación entre usos y tipologías, lo que, obviamente, lleva a resultados dispares entre fincas, injustos entre propietarios e incoherentes con el Proyecto y con el Planeamiento del que trae causa. El efecto más ladino que

provoca la ausencia de estos coeficientes de ponderación de usos y tipologías es la posibilidad de que fincas con menos unidades de aprovechamiento (las famosas *uas*) acaben teniendo más y mejor edificabilidad. Como tenía la oportunidad de leer en un reciente informe elaborado por un prestigioso urbanismo español sobre un Proyecto de Reparcelación que adolecía de este defecto y que se expresaba en el informe en estos términos “este criterio objetivo (sin acudir a coeficientes de ponderación entre usos y tipologías) no es legal porque no es equidistributivo, sino que constituye una lotería o mejor es una bienaventuranza pues bienaventurados los que menos derechos tienen porque a ellos se les otorga la mejor y más valiosa tipología edificatoria”. Poco más se puede añadir que no sea la denuncia desde estas páginas de este tipo de abusos y arbitrariedades, unas veces malévolas, las más de las veces desconocidas.

Un cuarto elemento dentro de la retahíla que llevamos se refiere a la **ausencia de importantes partes de la documentación gráfica del Proyecto**. Aquí nos podemos encontrar de todo, como en la viña del Señor. Recordemos que el artículo 82.1.f) del Reglamento de Gestión Urbanística impone la obligación de que se contengan los siguientes Planos:

- “1. *Plano de situación y relación con la ciudad.*
2. *Plano de delimitación e información, con expresión de los límites de la unidad reparcelable, linderos de las fincas afectadas, edificaciones y demás elementos existentes sobre el terreno.*
3. *Plano de ordenación, en el que se reproduzca, a la misma escala que el anterior, el correspondiente plano del Plan que se ejecute.*
4. *Plano de clasificación y valoración de las superficies adjudicadas.*
5. *Plano de adjudicación, con expresión de los linderos de las fincas resultantes adjudicadas.*
6. *Plano superpuesto de los de información y adjudicación (2 y 5)”*

Es cierto que en la mayoría de las ocasiones estos planos se contienen entre la documentación que tramita la Administración actuante para la aprobación del Proyecto de Reparcelación, pero también es cierto que en algunas ocasiones, en un porcentaje excesivamente elevado para lo que debería ser, alguno de estos documentos está ausente de dicha documentación. No es, desde luego, admisible que esto suceda pues estos planos son esenciales para que los interesados puedan tener conocimiento e idea de la ordenación detallada por la que se ha optado y para que se pueda comprobar *in situ* la coherencia de la reparcelación efectuada.

Para ir concluyendo con este prolijo mundo de los defectos formales de que adolecen algunos Proyectos de Reparcelación debemos señalar un quinto y último curioso *despiste* que hemos tenido ocasión de observar en algunos Proyectos de Reparcelación últimamente. Nos referimos concretamente a la ausencia de firma del facultativo autor del Proyecto. Este defecto se produce normalmente cuando es el Ayuntamiento el que, de oficio y a través de un sistema de gestión como el de expropiación forzosa, elabora el Proyecto de Reparcelación. En estos supuestos, bien sea de manera bien intencionada, por puro desconocimiento, bien sea de manera mal intencionada, por no asunción de una paternidad no

deseada *ab initio*, se omite un elemento esencial exigido por el ordenamiento jurídico como requisito imprescindible no sólo a la hora de la depuración de posibles responsabilidades civiles, penales o administrativas, sino para contrastar si la persona que redacta el Proyecto de Reparcelación está facultada para ello o es incompatible o está sancionado o inhabilitado para el ejercicio profesional. Es cierto que es éste un requisito formal que se cumple en la inmensa mayoría de las ocasiones, y que, por consiguiente, no se incumple con este requisito con tanta habitualidad como con algunos de los que hemos mostrado anteriormente, pero también es cierto que en un pequeño porcentaje de casos se desconoce la autoría del Proyecto, cuestión incompatible con las exigencias legales y con la transparencia de una actividad como la urbanística que se califica por las distintas normas que la regulan como una actividad pública sometida, como todas las demás actividades públicas, a la luz y los taquígrafos necesarios para asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales de actuación administrativa que se regulan en el artículo 103.1 de nuestro texto constitucional. Es por ello inadmisibles que se sigan produciendo omisiones de este calibre.

VII. LA RELACIÓN ENTRE EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN Y EL PLANEAMIENTO APROBADO O EN VÍAS DE APROBACIÓN: LOS INTENTOS DE CUADRATURA DEL CÍRCULO VICIOSO

Es un hecho evidente la relación entre el Proyecto de Reparcelación y el instrumento de Planeamiento del que trae causa. El último legitima y condiciona al primero. De hecho, algunos de los abusos o disfunciones que hemos comentado en páginas anteriores tienen lugar por los abusos o disfunciones que presenta *ab initio* el Planeamiento del que trae causa el Proyecto en cuestión. Al igual que sucede en el caso del Proyecto, los errores de bulto que se observan en esos instrumentos de planeamiento son consecuencia del desconocimiento en algunos casos o de la malevolencia en otros. Los instrumentos de Planeamiento que están conectados con el Proyecto de Reparcelación pueden ser de distinta naturaleza (Plan Parcial, Plan Especial, los más habituales, o Plan de Sectorización, raramente, o, incluso, el propio Plan General de Ordenación Urbana en suelo urbano no consolidado).

En cualquiera de los casos, sea cual fuere el instrumento de planeamiento al que queda ligado el Proyecto de Reparcelación que se pretenda aprobar, es obvio que éste vendrá condicionado por las previsiones que al respecto establezca el otro, de tal forma que una mala elaboración del instrumento de planeamiento que sirve de soporte a la reparcelación hará prácticamente imposible que ésta pueda alcanzar los objetivos primarios que viene llamada a servir, que no son otros, como sabemos, que la justa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados.

Es curioso observar, no obstante, cómo el proceso de rectificación de los errores cometidos en la elaboración de estas dos herramientas, instrumento de planeamiento y Proyecto de Reparcelación, se hace de manera inversa a la elaboración

de los mismos, con lo que se intenta cuadrar todo *a capón*, como se diría vulgarmente. Me explico: parece claro que para construir una casa es preciso asentar primero los cimientos. En el terreno que nos ocupa, es evidente que antes de elaborar el Proyecto de Reparcelación debemos echar un pensamiento acerca de lo que queremos hacer con esa parte de la ciudad que vamos a ordenar y, por ende, como se viene repitiendo, deberemos aprobar un instrumento de planeamiento con carácter previo que establezca las bases para la reparcelación futura. Pues bien, en muchas ocasiones, como los errores de formulación del instrumento de planeamiento no se manifiestan hasta la fase de la reparcelación cuando la bomba les estalla a los propietarios, se tratan de poner parches para solucionar las meteduras de pata, primero en el Proyecto de Reparcelación y luego en el instrumento de planeamiento o simultáneamente en ambos, ya que es muy habitual que ambos estén siendo tramitados simultáneamente. Cuando sucede esto se puede encontrar una explicación relativamente sencilla en el hecho del desconocimiento del planificador, que no se da cuenta de lo que ha hecho hasta que es denunciado en una fase posterior, la de la reparcelación, por los directamente agraviados por su impericia, los propietarios. No ocurre lo mismo cuando los defectos traen causa de la intención primaria del planificador de obtener un resultado concreto. En estos casos, el objetivo primario fijado por el Planeamiento es concreto y se tiene claro, aunque nos sepa con absoluta certeza a priori quiénes van a ser los que van a resultar perjudicados en mayor medida. Así, cuando los realmente perjudicados por la aplicación práctica, vía reparcelación, de los intereses de la Administración actuante alcanzan la voz, lo habitual es que se siga adelante “*no matter what it takes*”, es decir, cueste lo que cueste, simulando una negociación con el interesado que no supone más que el intento de adornar de diálogo lo que ya se había cocinado previamente entre bambalinas ya que, en la inmensa mayoría de las ocasiones no sirve para remediar el daño ya causado, sin que se tomen en consideración las alegaciones que se formulen por los más directamente perjudicados. Es obvio que la Administración actuante maneja a la perfección en estos casos dos factores que juegan a su favor, pero no se puede ocultar que existe otro que, eventualmente, va a jugar muy en su contra si el particular hace valer sus derechos hasta el final. Los dos factores que la Administración actuante conjuga son el factor tiempo y el factor coste. De acuerdo con el primero, es ella quien tiene la sartén por el mango, pues puede aprobar la reparcelación en los términos presentados sin escuchar alegación alguna formulada por los tratados injustamente. El segundo factor, el del coste, hace referencia a la onerosa carga que para el particular perjudicado supone entablar un proceso judicial que considera incierto y cuyo resultado no le garantiza quedar en las condiciones que él hubiera deseado dentro de esa reparcelación, lo que le hace pensarse muy bien los pros y los contras de una eventual aventura judicial que, en la mayoría de las ocasiones, no emprende por miedo, por harzazgo, por desconfianza en la justicia o vaya usted a saber por qué otros motivos, conformándose con el trágala que la Administración actuante le ha impuesto. Este es un hecho bien conocido por la Administración y exprimido al máximo.

No obstante, existe un riesgo, conocido por los *prestidigitadores de la atrabiliariedad* y asumido en muchos casos, cuando el particular que ha sido clara-

mente agraviado en un Proyecto de Reparcelación decide ir hasta el final y acude a la justicia para remediar su situación. En la mayoría de estos casos, cuando la reparcelación ha sido claramente injusta, el particular obtiene un resultado favorable que supone un serio varapalo para la Administración actuante, que puede ver anulada toda su actuación y encontrarse en la necesidad de tener que empezar a desandar lo andado, cuestión muy temida por algunos regidores municipales sensatos que no se prestan a componendas cuando oyen los cantos de sirena de los aquí denominados *prestidigitadores de la atrabiliariedad* y rectamente se inclinan por conseguir los mismos objetivos pero respetando los derechos de todos los afectados, lo cual tampoco supone, en la inmensa mayoría de los casos, daño notable para la Administración actuante.

Son esos casos que llegan a los Tribunales por la voluntad férrea de los perjudicados por un Proyecto de Reparcelación injusto los que desvelan el secreto mejor guardado: que la Reparcelación nace viciada porque viciado está el instrumento de Planeamiento al que viene llamada a servir. Es por ello que, en la mayoría de estos supuestos, el particular no sólo impugna la reparcelación sino que extiende su protesta a la llave que abre el grifo de la misma, que no es otro que el Planeamiento del que trae causa. En este sentido, se puede observar cómo nuestra jurisprudencia es rigurosa a la hora de enjuiciar la herramienta que sirve para dar cobertura a la posible injusticia que se haya podido cometer y juzga con rigor al cooperador necesario que posibilita la actuación fraudulenta.

La jurisprudencia está exigiendo cada vez con más rigor una motivación y congruencia a las Administraciones Públicas actuantes en materia urbanística a la hora de la aprobación de los instrumentos de planeamiento que supone una limitación de las potestades discrecionales con que las mismas cuentan para actuar con total impunidad en ese terreno. No sólo el Tribunal Supremo, sino que, con un rigor cada vez mayor, los Tribunales Superiores de Justicia están fiscalizando estas potestades discrecionales. Véanse por ejemplo la **STS de 24 de noviembre de 1991** o la **STSJ de Canarias de 23 de abril de 1999**, que en su FJ 2.º, haciéndose eco de la jurisprudencia del Tribunal Supremo contenida en la Sentencia citada se expresa en los siguientes términos: “*las potestades urbanísticas de planeamiento que ofrece la Ley del Suelo se caracterizan, en todo caso como potestades discrecionales que permiten un margen de apreciación por la administración, pero también requiere, para no ser calificado su ejercicio de arbitrario, que se efectúe de modo motivado —consecuente con el deber de la administración de explicar formalmente el contenido de su actividad que favorece su fiscalización en derecho por los Tribunales de Justicia, y en aras de satisfacer el interés general— para velar por los bienes e intereses subyacentes en los artículos 47 y 103 de la Constitución*”. Y su FJ 3.º sigue afirmando con rotundidad en una jurisprudencia que podemos considerar a día de hoy consolidada: “*la cláusula regia del Estado de Derecho, establecida en el artículo 106 de la Constitución, obliga a los Tribunales a fiscalizar plenamente la actividad administrativa, habiendo expuesto los Tribunales Contencioso-Administrativos, en constante Jurisprudencia, las técnicas precisas que constituyen la instrumentos de control; el control de los hechos determinantes, —la comprensión de los hechos que constituyen el presupuesto*

de la actuación administrativa urbanística que se exteriorizan de modo objetivo, no pueden ser desfigurados por la Administración—, y el control por los principios generales del derecho —que imponen el principio de racionalidad de la actuación administrativa urbanística que exige que sea congruente y proporcionada a los fines públicos concurrentes—, y estableciendo como cláusula de cierre el principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos”.

VIII. LOS EFECTOS DE UN PROYECTO “PERVERSO”

Todos los problemas apuntados en los apartados anteriores de este trabajo cuando se combinan o se muestran por separado pueden conllevar que el Proyecto de Reparcelación que se apruebe adolezca de defectos tales que sus efectos sean devastadores para los destinatarios del mismo. Sucede con demasiada frecuencia que el incumplimiento de los requisitos materiales o formales en la aprobación de este importante instrumento de desarrollo del proceso urbanizador genera unos perjuicios de imposible o difícil reparación para los interesados. Las causas de estas perversiones ya las hemos apuntado en este trabajo. Son fundamentalmente de dos tipos. La primera, la falta de conocimiento de las personas encargadas de elaborar el Proyecto de Reparcelación, que es un instrumento muy técnico en donde se tienen que tener en cuenta muchas variables que no siempre son conocidas por los llamados e elaborarlo. Téngase en cuenta que, todavía hoy, muchos Ayuntamientos, especialmente los de tamaño pequeño o medio, no cuentan con personas especializadas en el manejo de este tipo de herramientas urbanísticas. La segunda, la intención deliberada de algunos municipios que, contando con personal perfectamente cualificado para la elaboración del Proyecto, pretenden hacer prevalecer los intereses de algunos propietarios, entre los que se pueden encontrar ellos mismos, frente a otros. En el análisis de estos supuestos nos estamos refiriendo a los casos en que el Proyecto de Reparcelación es, obviamente, aprobado por las instancias municipales como consecuencia de la ejecución de un sistema público de desarrollo urbanístico, normalmente la expropiación, aunque la perversión también se puede dar cuando es el sistema de compensación el que se utiliza para la aprobación del Proyecto de Reparcelación, sobre todo cuando el mayoritario en la Junta de Compensación es un ente público que puede hacer y deshacer a su antojo dentro de la misma.

Una vez analizadas las posibles causas de la perversión, vayamos con los efectos. En este sentido, la conducta de los Ayuntamientos una vez están elaborando un Proyecto de Reparcelación perverso puede ser de dos tipos. La primera postura con que nos vamos encontrar casi seguro es la de la negociación. Suele darse en una primera instancia en todos los casos, como muestra de la buena voluntad del Ayuntamiento en cuestión y de sus regidores en particular. Suele plasmarse en el recibimiento, escucha, análisis y valoración de los daños causados por la perversión del Proyecto a los sujetos interesados que lo solicitan y se traduce en una declaración de intenciones bondadosa en la que no se promete nada pero se asegura que se estudiará el asunto con mucho interés

y se buscarán unas soluciones que, en la mayoría de los casos, nunca llegan a cumplirse. Cuando la perversión del Proyecto de Reparcelación se ha debido a una falta de conocimiento o a algún dato que no se ha tenido en cuenta, nos podemos encontrar incluso con un cambio de criterio por parte del Ayuntamiento en cuestión, reparándose los perjuicios que se ocasionarían a los sujetos interesados en el caso de que el Proyecto de Reparcelación se aprobase en los términos en los que estaba inicialmente concebido. No es, de todos modos, el proceder habitual, pues aún en estos casos de desconocimiento infinito con manifestación clamorosa a través de unos daños perfectamente identificables y evaluables los Ayuntamientos suelen optar por la protección, habitual en nuestra práctica pública, al funcionario actuante. Cuando, por el contrario, la perversión viene motivada por la voluntad inequívoca de favorecer unos intereses frente a otros, la actitud receptiva y bondadosa puede ser incluso más notorio como forma de ocultar la actuación espuria, lo que puede alargar el proceso aún más con amagos de llegar a acuerdos imposibles que no llegan nunca a buen puerto y que suelen acabar con la aprobación definitiva del Proyecto sin ni siquiera una comunicación cortés a la contraparte que se supone negociadora. En definitiva, se aplica el rodillo administrativo sin más.

Sea cual fuere la causa de la perversión del Proyecto y la forma en la que se ha aprobado, cuando el mismo goza de una perversión intrínseca de raíz porque no refleja las aportaciones iniciales de los propietarios y, por ende, causa daños a algunos de los incluidos en el mismo, las consecuencias comienzan a revelarse igualmente perversas desde el inicio de su vida jurídica.

IX. CONCLUSIONES

El Proyecto de Reparcelación es, junto con la técnica del aprovechamiento medio o tipo, el instrumento básico que sirve para dar cumplimiento a la equidistribución de beneficios y cargas que se impone por nuestro ordenamiento a la fase de ejecución urbanística para erradicar las injusticias que, consustancialmente, la fase de planeamiento conlleva.

La importancia económica del Proyecto de Reparcelación es indudable, pues a través de él se consuman las expectativas que los diferentes operadores jurídicos que intervienen en el proceso de transformación de suelo tienen y en virtud de las cuales han realizado inversiones, importantes en la mayoría de los casos, y han efectuado negocios jurídicos de notable enjundia.

La relevancia del Proyecto de Reparcelación a los efectos comentados exige que la Administración actuante respete escrupulosamente principios básicos que sirven para tutelar, respetar y amparar la propiedad privada y no incurra en arbitrariedades que vulneran los principios básicos de nuestro sistema urbanístico y violan derechos preeminentes en un Estado de Derecho. Entre los principios a respetar por la Administración actuante destaca el de confianza legítima, que, aplicado a otros ámbitos relevantes de la actuación administrativa, ha demostrado su eficacia en la consecución del objetivo de tutelar derechos y

ofrecer garantías frente a actuaciones caprichosas de los poderes públicos y, por ende, fiscalizando de una manera más rigurosa los cambios de criterios llevados a cabo por éstos, lo que hace que las aventuras de la discrecionalidad absoluta e injustificada disminuyan notablemente.

El respeto al principio de confianza legítima debe configurarse como un mínimo de aplicación inexcusable al ámbito de la actividad urbanística pero no basta por sí solo para lograr el objetivo básico de desterrar toda arbitrariedad en las actuaciones urbanísticas sino que debe ser conjugado con otros que harán de complemento para fiscalizar los criterios en que se basa la misma y minimizar así los efectos de las veleidades del regidor público de turno. Por lo que al Proyecto de Reparcelación hace referencia, la exigencia de dicho principio debe completarse con el respeto al principio de coherencia entre la parcela aportada y la finalmente resultante o la coherencia entre los objetivos perseguidos por el planeamiento aprobado y el Proyecto de Reparcelación que le sigue. El olvido de estos principios básicos de funcionamiento supone la consecución de lo que aquí hemos denominado metafóricamente como el *gazpacho*, es decir, la mezcla de ingredientes (parcelas aportadas originariamente) que no son reconocibles en el estadio final del proceso (en la atribución de las parcelas resultantes) y cuyo gusto, textura y sabor es mucho más amargo que el que pudiera tener el auténtico gazpacho gastronómico.

En definitiva, todo lo que se comenta tiene un único objetivo primario y esencial: el respeto a las reglas del juego preestablecidas y conocidas por todos de antemano y en virtud de las cuales se toman decisiones que tienen trascendencia jurídica, económica y social y que no pueden ser cambiadas sin justificación so pena de incurrir en arbitrariedades que deben ser fiscalizadas con rigor y corregidas si no respetan principios jurídicos básicos. Lo que está en juego es ni más ni menos que la esencia de nuestro sistema de convivencia que se ha ido gestando a lo largo de los últimos tres siglos: la libertad y la propiedad privada.

Los errores del Proyecto de Reparcelación traen causa en muchos casos de los defectos previos del Planeamiento aprobado, formándose entonces una bola de nieve que pretende ser solucionada con la modificación de ambos instrumentos a través de parches que en poco o nada remedian las injusticias cometidas.

Una buena jurisprudencia tuitiva es el mejor remedio para acabar con las prácticas abusivas que se conocen en el contexto descrito ya que con esa protección jurisdiccional se consiguen dos objetivos concretos y directamente relacionados. Primero, que el coste para la Administración actuante a la hora de poner remedio a sus tropelías sea alto y se piense muy mucho lo que pretende llevar a cabo y la forma en que va a llevarlo a cabo. Segundo, asegurar al particular un grado de protección que le haga rentable acudir a los Tribunales en defensa de sus derechos y no dudar acerca de la incertidumbre en que terminará un pleito de estas características.