

El procedimiento para realizar las reparcelaciones de Suelo en el nuevo Reglamento

por

JOSE-MARIO CORELLA MONEDERO

Secretario del Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos)

Por Decreto 1.006/1965, de 7 de abril, se ha aprobado el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana.

La reparcelación es, según el artículo 77, 2, de la Ley del Suelo, la nueva división del terreno parcelado, que se verifica para regularizar la configuración de las parcelas o para distribuir justamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación. Permite, dice la exposición de motivos de la Ley, no sólo regularizar los lotes, sino distribuir justamente los beneficios y cargas derivados del planeamiento y, por ello, se considera la reparcelación pieza fundamental.

La reparcelación, entonces, «se articula con un instrumento de justicia distributiva en cuanto permite regularizar las diversas fincas con el fin de facilitar su edificación, y sobre todo por contribuir a la adecuada distribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios que, a tal efecto, se encuentran sometidos a una gestión común» (1).

En el Reglamento de Reparcelaciones, dice la exposición de motivos, se ha cuidado muy especialmente la precisión de bases, trámites y garantías, ya que se trata de un instrumento delicado, de alta técnica, que roza la temática de la función social de la propiedad. Y se han instrumentado, añade, las adecuadas cautelas para el máximo respeto a los derechos de los particulares y de la comunidad.

Si es así, el procedimiento más que nunca ha de considerarse esencial y sus normas de obligatoria observancia (2).

(1) Exposición de motivos del Decreto 1.006/1965, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana.

(2) El artículo 2.º del Reglamento dice que «si la reparcelación tiene carácter obligatorio sus disposiciones serán de aplicación *no obstante* los defectos de capa-

En definitiva, la reparcelación es un modo de intentar solucionar las irregularidades que del planeamiento se derivan (3).

Si intentamos una clasificación de las reparcelaciones tendremos que contemplar las mismas desde dos puntos de vista:

Desde el punto de vista de los particulares, la reparcelación puede ser:

a) Voluntaria, si voluntariamente lo solicitan todos los interesados para distribuir más adecuadamente la propiedad de una zona determinada (art. 3.º, 1 b), del Reglamento de Reparcelaciones).

b) Obligatoria, que es la que se imponga por los organismos públicos con el fin de regularizar la configuración de las parcelas o distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación (art. 77, 2, de la Ley del Suelo).

Desde el punto de vista de la Administración, la reparcelación será:

a) Obligatoria, en los supuestos del artículo 4.º, 1, del Reglamento de Reparcelaciones.

b) Preceptiva, cuando del sistema de expropiación forzosa resulte perjuicio de determinados propietarios y beneficio de los demás (art. 4.º, 4, del Reglamento de Reparcelaciones) y ello, entendemos, aunque en el planeamiento, en el plan parcial correspondiente, o en acuerdo adoptado según los trámites y con los requisitos del artículo 113, 2 y 3, de la Ley del Suelo, se determine que el sistema de actuación sea el de expropiación total de los terrenos (4).

cidad, limitación de la facultad de disponer o demás circunstancias que condicionen o prohiban las transmisiones de las fincas en situación normal». Lógicamente, las normas de procedimiento son de necesaria observancia para garantizar el adecuado uso de los poderes que concede esa derogación del sistema general en relación con la disponibilidad de la propiedad.

(3) Cfr. GONZÁLEZ-BERENGUER, J. L.: *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*. Madrid, 1964, pág. 253.

(4) Consideramos de equidad el precepto, si la interpretación que hacemos es correcta, ya que la actuación por expropiación produciría, según el destino futuro del bien como consecuencia del plan y el sistema de valoraciones, unas diferencias que perjudican a determinados propietarios en beneficio de otros. Así, los terrenos que han de destinarse a viales y parques o jardines se tasarían con arreglo al valor inicial de los mismos (salvo, precisamente, la corrección de la reparcelación señalada en el artículo 79 de la Ley), mientras que el resto de los terrenos se tasarían con arreglo al valor urbanístico, cuando menos, produciendo una desigualdad y un beneficio de éstos con perjuicio de aquéllos, pues si los nuevos terrenos son edificables, es decir, en definitiva, si tienen un valor urbanístico, es precisamente porque los primeros han tenido que sacrificarse para viales y parques o jardines.

Fodría deducirse de este enfrentamiento reparcelación-expropiación que formula el Reglamento de Reparcelaciones, una clasificación de los sistemas de actuación, en sistemas que precisan reparcelación, que serían los de cooperación, compensación y cesión de terrenos viales, y sistema que no necesita reparcelación que es el de

c) Voluntaria, cuando sea solicitada voluntariamente por los interesados. Este caso creemos que es el único en el que el Ayuntamiento, en resolución motivada, como dice el párrafo 2 del artículo 15 del Reglamento de Reparcelaciones, puede desestimar la pretensión de reparcelación, siempre que, al mismo tiempo, no concurran alguno de los supuestos señalados en el artículo 4.º, 1, que convierten la reparcelación solicitada voluntariamente, en de obligatoria aprobación y ejecución.

Las reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación se ajustará al procedimiento que, deducido del texto reglamentario, exponemos en los esquemas de fases y tiempos que, a continuación, vamos a detallar.

Partiremos de un procedimiento tipo, para, sobre él, analizar las posibles variantes que contempla el Reglamento de Reparcelaciones.

Procedimiento tipo.

Fase	E X P L I C A C I O N	T I E M P O	
		Meses	Días
1	Solicitud de los propietarios dirigida al Ayuntamiento u organismo competente (art. 15, 1, del Reglamento de Reparcelaciones) o acuerdo motivado del Ayuntamiento ordenando la reparcelación cuando estuviere prevista (art. 16, 2, del Reglamento).		
2	División del territorio en polígonos y manzanas	1	
3	Acordada la división, se someterá a información pública mediante publicación de edictos en el <i>Boletín Oficial de la Provincia</i> (trámite del artículo 105 de la Ley del Suelo en relación con el 32)		8
4	Información pública		15
5	Estudio de las alegaciones realizadas en la información pública y preparación para la inclusión del asunto en el orden del día del Pleno siguiente, para aprobación provisional	1	
6	Remisión a la Comisión provincial de Urbanismo o al Ministerio de la Vivienda para la aprobación definitiva		15
7	Decisión o aprobación definitiva (5)	3	
8	Acuerdo del Ayuntamiento u órgano urbanístico or-		

expropiación total de los terrenos, pero que no puede aplicarse «en perjuicio de determinados propietarios y beneficio de los demás», salvo en el caso de la expropiación-sanción. Creemos que el perjuicio de que habla el Reglamento debe ser el de la lesión superior a un sexto, que viene determinada en el mismo artículo 4.º, en su párrafo 2.

(5) Si hay rectificaciones el total puede elevarse en tres o cuatro meses como mínimo.

Fase	E X P L I C A C I O N	T I E M P O	
		Meses	Días
	denando el trámite de la reparcelación y declarando la zona delimitada en estado de reparcelación (6).	3	
9	Publicación en el <i>Boletín Oficial de la Provincia</i> y periódicos, sometiendo el acuerdo de reparcelación a información pública		8
10	Información pública del acuerdo de reparcelación requiriendo a los propietarios y demás interesados para que presenten un proyecto de reparcelación en plazo no inferior (7) a	1	
11	Presentado el proyecto, cuando afecte a un solo propietario o a varios que presten su conformidad, se aprobará con la tramitación señalada en el artículo 23 del Reglamento de Reparcelaciones, con reducción de los plazos a la mitad.	3	
	a) Notificación a los interesados, incluido el Ministerio Fiscal, en su caso, y remisión de los anuncios de información pública		10
	b) Plazo de información pública		15
	c) Examen de las alegaciones y emisión de informes jurídicos y técnicos	1	
	d) Inclusión en el orden del día de la primera sesión que celebre el Ayuntamiento, para la aprobación definitiva		10
12	Notificación a los interesados del acuerdo de aprobación definitiva de la reparcelación (plazo del artículo 79 de la Ley de Procedimiento administrativo)		10
13	Alzada ante la Comisión provincial de Urbanismo o el Ministerio de la Vivienda cuando por cualquier concepto se alegue (8) lesión superior a un sexto.		
	a) Interposición del recurso		15
	b) Resolución del recurso	3	
<i>Total del procedimiento tipo de reparcelación</i>		19	16

(6) Este acuerdo se considera por determinación reglamentaria como acto de trámite (art. 17, 1, del Reglamento de Reparcelaciones).

(7) La redacción de la frase del artículo 16, 5, la consideramos desafortunada, ya que es susceptible de interpretación que conduciría al absurdo, pues de cumplirse lo que de la letra se deduce el proyecto de reparcelación no se podría presentar antes de los tres meses concedidos. Hubiera sido más correcto decir que «se requerirá a los propietarios para que presenten un proyecto de reparcelación concediéndoles un plazo de tres meses...» o cualquier otra fórmula por el estilo, que hiciera referencia a límite máximo, no a límite mínimo.

(8) Al igual que el artículo 81, 4, de la Ley del Suelo, el 26, 3, del Reglamento de Reparcelaciones, se conforma con que se alegue la lesión superior a un

Junto al procedimiento tipo que hemos analizado, se dan especialidades que examinaremos a continuación:

Supuesto B) Si el Ayuntamiento no adopta el acuerdo de reparcelación en el plazo de tres meses, el procedimiento será:

Fase	E X P L I C A C I O N	T I E M P O	
		Meses	Días
8.1	Instancia a la Comisión provincial de Urbanismo para que reclame el expediente municipal (aunque no se señala plazo en el Reglamento de Reparcelaciones entendemos que, por el interés que en ello tienen los particulares, lo realizarán en un plazo, después de los tres meses, no superior a	1	
8.2	Acuerdo de la Comisión provincial de Urbanismo de reclamar el expediente al Ayuntamiento y notificación de dicho acuerdo		15
8.3	Remisión del expediente por el Ayuntamiento a la Comisión provincial de Urbanismo	1	
<i>Total de esta especialidad</i>		2	15

Como estas fases se intercalan entre la 8 y 9 del procedimiento tipo y la Comisión provincial de Urbanismo actúa por subrogación y con arreglo a los mismos trámites señalados en el Reglamento de Reparcelaciones, el procedimiento, en este caso, invertiría veintidós meses y un día.

Supuesto C) Si se desestima, en resolución motivada, la pretensión de reparcelación dentro del plazo de tres meses de la fase 8 del procedimiento tipo, de no conformarse los interesados con tal resolución, se procederá:

sexto. Plantea esto una dilación en la resolución de los expedientes o, cuando menos, una desviación hacia los órganos superiores, con acumulación de trabajo en éstos, pues la alegación puede realizarse sin fundamento real, sin que sea preciso demostrar la existencia de la misma. Como no hay sanción para la alegación infundada el particular preferirá siempre la alzada ante el Ministerio que, además, produce efectos suspensivos no sólo de la reparcelación, sino también del procedimiento de ejecución del plan.

Fase	E X P L I C A C I O N	T I E M P O	
		Meses	Días
8.1	Recurso de alzada ante la Comisión provincial de Urbanismo o ante el Ministerio de la Vivienda, con efectos suspensivos (no sólo de la reparcelación, sino también del procedimiento que se esté siguiendo o sistema de actuación en trámite para el desarrollo del plan)		15
8.2	Resolución del recurso de alzada	3	
	<i>Total</i>	3	15

Tres meses y quince días que se añadirán, si el recurso es favorable y hay obligación de realizar la reparcelación, al tiempo del procedimiento tipo, invirtiéndose, entonces, veintitrés meses y un día.

Supuesto D) Si acordada la reparcelación en ese plazo de tres meses de la fase 8 no se concluye en plazo de seis meses el expediente (9), se procederá:

Fase	E X P L I C A C I O N	T I E M P O	
		Meses	Días
a)	Instancia a la Comisión provincial de Urbanismo para que reclame el expediente al Ayuntamiento	1	
b)	Acuerdo de la Comisión provincial de Urbanismo de reclamar el expediente y cumplimentación de dicho acuerdo		15
c)	Remisión del expediente por el Ayuntamiento	1	
	<i>Total</i>	2	15

Entendemos que en este supuesto la Comisión provincial de Urbanismo continuará el procedimiento en la fase en que se encuentre y, pensando que de los seis meses y dieciséis días que dura el procedimiento desde su fase 8 hasta la 11 (ambas inclusive), se haya ejecutado, por término medio, el procedimiento en sus dos terceras partes, restaría por tramitar dos meses y cinco días, que unidos a los dos meses y quince días del trámite ante la Comisión provincial, aumentarían el procedimiento en

(9) Entendemos que nunca podrá resolverse el procedimiento de reparcelación, desde el acuerdo ordenando el trámite de la misma hasta la aprobación definitiva de ésta, en menos de seis meses.

cuatro meses y veinte días, con lo que el total de trámite ascendería a veinticuatro meses y seis días.

Supuesto E) Si se deniega la aprobación del proyecto y los defectos observados son subsanables, se determinará la forma y plazo para la subsanación. Como el plazo normalmente será inferior a tres meses, más diez días de notificación del acuerdo ordenando la subsanación de los defectos, el trámite total sería de veintidós meses y veintiséis días.

Supuesto F) Si se deniega la aprobación del proyecto de reparcelación y los defectos observados no son subsanables se concederá un nuevo plazo de tres meses para presentar un nuevo proyecto ajustado a las directrices y condiciones (10) que concretamente se determinen en el acuerdo. Como ha de mediar un plazo de diez días para realizar la notificación del acuerdo ordenando la confección de un nuevo proyecto, el trámite total sería igual que en el supuesto anterior, de veintidós meses y veintiséis días.

Supuesto G) Si transcurre el plazo de tres meses indicado en la fase 10 para la presentación del proyecto sin que se haya formulado éste adecuadamente, lo redactará el Ayuntamiento o el órgano urbanístico, en plazo de seis meses. El procedimiento sería entonces de veinticinco meses y dieciséis días.

Supuesto H) Si tampoco es aprobado el segundo proyecto de reparcelación presentado por los propietarios, lo redactará el Ayuntamiento u órgano urbanístico en plazo de seis meses. Es decir, sería el procedimiento completo de veintiocho meses y dieciséis días.

Hay que tener en cuenta que los plazos pueden ampliarse en tres meses y quince días cada vez que recaiga un acuerdo municipal en el expediente de reparcelación, como consecuencia de los recursos de alzada, con efectos suspensivos, previstos en el artículo 26 del Reglamento de Reparcelaciones.

Estos acuerdos municipales susceptibles de ser recurridos en alzada (ante un órgano del que jerárquicamente no dependen los Ayuntamientos, en todo caso funcionalmente), son:

(10) ¿Es discrecional o reglada la facultad de aprobar los proyectos de reparcelación?

- a) Acuerdo previo de división del territorio en polígonos y manzanas.
- b) Acuerdo ordenando el trámite y declarando la zona delimitada en estado de reparcelación (11).
- c) Acuerdo desestimando la petición de reparcelación.
- d) Acuerdo aprobando el proyecto de reparcelación.
- e) Acuerdos denegando la aprobación del proyecto y proponiendo correcciones o encargando nuevo proyecto.

Las conclusiones que forzosamente hemos de deducir de este análisis de las fases y tiempos del procedimiento de reparcelación recogido en el Reglamento de Reparcelaciones es que, como todos los procedimientos regulados por la Ley del Suelo, es excesivamente dilatado. Tan largo puede ser, que el Reglamento, en un alarde de fidelidad a la Ley (concretamente a la de Procedimiento administrativo), concede a la Comisión provincial de Urbanismo, a instancia de parte, el poder de reclamar y tramitar por sí el expediente, si el Ayuntamiento no lo ha concluído en el plazo de seis meses, salvo que medien causas excepcionales debidamente justificadas (art. 15, 3).

Si tenemos en cuenta que el procedimiento propiamente dicho, según las prescripciones del propio Reglamento puede durar en el mejor de los casos seis meses y trece días, o, en los supuestos E) y F) de los analizados nueve meses y veintitrés días; en el supuesto G), doce meses y trece días, y en el supuesto H), quince meses y veintitrés días, se plantea el dilema de que, o todos los expedientes los ha de resolver la Comisión provincial de Urbanismo, o en todos median causas excepcionales que impiden la resolución en el plazo señalado, causas que no son realmente excepcionales, sino legales, normales y justificables con el propio texto reglamentario. Si sobre esto consideramos que hay cinco tipos de acuerdos municipales que son recurribles en alzada, que seguramente lo serán con efectos suspensivos la mayoría de las veces, no cabe duda de que el procedimiento ha de durar más de esos seis meses ideales que pretende mantener como máximos el Reglamento de Reparcelaciones (12).

(11) Hay que tener en cuenta que este acuerdo, de conformidad con el artículo 17, 1, del Reglamento de Reparcelaciones es un acto de trámite, pero recurrible en alzada, con efectos suspensivos, en su caso, ya que el artículo 26, 1, no excluye del recurso ningún acuerdo municipal que recaiga en el expediente.

(12) El Reglamento, por cierto, no señala qué es lo que ocurre cuando reclamado el expediente por la Comisión provincial de Urbanismo es ésta la que demora su resolución. Es, en definitiva, esta diferencia de trato, una muestra más de la falta de confianza que tiene la Administración central con relación a la Administración local, y una muestra más de que los Ayuntamientos se ven sometidos cada día con mayor fuerza a la tutela del Estado manifestada a través de

Lo que sería de desear, y nos evitaríamos estos casos en que lo general (terminar el procedimiento en plazo de seis meses) es realmente excepcional, es que antes de formular una declaración de este tipo se estudie verdaderamente el procedimiento que se propugna, y, desde luego, que se conozca la Administración en sus esferas municipal y provincial; que se conozcan las demoras y tardanzas en la publicación de anuncios en los «Boletines Oficiales» de las Provincias; que se tengan en cuenta los retrasos forzosos de los sistemas de comunicación (el oficio o la notificación redactada un día no alcanza el correo y ha de esperar al día siguiente); que se tengan en cuenta los plazos establecidos por otras normas de carácter general (los diez días para realizar las notificaciones, del artículo 79, 2, de la Ley de Procedimiento administrativo), etcétera. Y entonces, tenidas en cuenta estas circunstancias, amoldar a ellas los demás plazos y ya sí, ya, exigir el cumplimiento del artículo 61 de la Ley de Procedimiento administrativo.

Es indudable, como decíamos al principio, que, en materia que incide en esa función social de la propiedad y que viene a determinar en qué consiste y cómo ha de desarrollarse esa función social de la propiedad, se dé preeminencia a las normas de procedimiento que, en definitiva, son normas de defensa del particular y de la propiedad privada.

Entonces, las normas dilatorias del procedimiento tienen un doble aspecto:

El primero de ellos, al demorar la resolución, con los sistemas de recursos, elevando el procedimiento y la sanción definitiva del acuerdo a órganos más técnicos o de ámbito territorial más amplio, se nos manifiestan como verdaderas reguladoras de esas garantías.

En un segundo aspecto, si la demora en la resolución puede representar un perjuicio para el particular, y para los derechos sobre la cosa propia, entonces sería suficiente el régimen de responsabilidades de las autoridades y funcionarios, cuando se demostrase que, efectivamente, la paralización o demora en resolver era injustificada, pero no es preciso la entrada en el conocimiento y en la resolución de los expedientes de otros órganos en los que puede haber los mismos defectos que en el que actuaba inicialmente.

cualquier organismo dependiente de la Administración central, sin reconocer la dependencia jerárquica de la Dirección General de Administración Local. Hoy inciden en la esfera municipal tutelas o directrices de obligatorio cumplimiento, emanadas, a veces incluso contradictoriamente, de organismos dependientes de varios Ministerios, especialmente de Gobernación, Hacienda y Vivienda, reconociéndoseles hasta facultades inspectoras.