



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **TRIBUNAL SUPREMO**

*Sentencia 380/2017, de 6 de marzo de 2017  
Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)  
Rec. n.º 117/2016*

#### **SUMARIO:**

**Urbanismo. Proyecto de normalización de predios vinculado a estudio de detalle. Diferencia de valor entre las parcelas resultantes superior a un 15%. Reparcelación.** Debemos 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, 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. La jurisprudencia, en relación con el Proyecto de Normalización, señala que 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. 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.

#### **PRECEPTOS:**

Código Civil, arts. 131.1, 393, 396 y ss.  
RD 1346/1976 (TRLR76), art. 97.2.  
RD 3288/1978 (RGU), arts. 71, 117 y 118.  
Ley Galicia 9/2002 (Ordenación urbanística y protección del medio rural), arts. 4.1 b), 101, 111.2, 115.1, 116, 118 y 122.

#### **PONENTE:**

*Don Rafael Fernández Valverde.*

#### **SENTENCIA**

En Madrid, a 6 de marzo de 2017

Esta Sala ha visto el Recurso de Casación 117/2016 interpuesto por D<sup>ª</sup>. Montserrat y D<sup>ª</sup>. Alejandra, representadas por el procurador D. Ignacio Batllo Ripoll y asistidas de letrado, promovido contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 29 de octubre de 2015, en el recurso contencioso-administrativo 4565/2011, sobre aprobación definitiva de proyecto de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

normalización de predios. Ha sido parte recurrida el Ayuntamiento de Ames, representado por el procurador D. Miguel Torres Álvarez y asistido de letrado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

Ante la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se ha seguido el Recurso contencioso-administrativo 4565/2011 promovido por D<sup>a</sup>. Montserrat y D<sup>a</sup>. Alejandra , en el que ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Ames (A Coruña), contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Ames, adoptado en su sesión de fecha 18 de agosto de 2011, por el que se procedió a la aprobación definitiva del Proyecto de Normalización de Predios URO B7-15, vinculado al Estudio de Detalle de la misma unidad, cuya aprobación definitiva se había producido por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ames, adoptado en su sesión de 28 de julio de 2011.

#### **Segundo.**

Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 29 de octubre de 2015 , cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"Que debemos desestimar y desestimamos el recurso Contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. José Martín Guimaraens Martínez, en nombre y representación de D<sup>a</sup> Montserrat y D<sup>a</sup> Alejandra ; contra la aprobación definitiva, por la Junta de gobierno local del Concello de Ames, con fecha 18 de agosto de 2011, del proyecto de normalización de predios URO B7-15, vinculado al estudio de detalle de la misma unidad objeto de aprobación definitiva mediante acuerdo adoptado por el Pleno del ayuntamiento de 28 de julio de 2011.

Sin condena en costas".

#### **Tercero.**

Notificada dicha sentencia a las partes, D<sup>a</sup>. Montserrat y D<sup>a</sup>. Alejandra presentaron escrito preparando el recurso de casación, que fue tenido por preparado mediante diligencia de ordenación de 27 de noviembre de 2015, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

#### **Cuarto.**

Emplazadas las partes, D<sup>a</sup>. Montserrat y D<sup>a</sup>. Alejandra comparecieron en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que formularon, en fecha 21 de enero de 2016, escrito de interposición del recurso de casación, en el cual, tras exponer los argumentos que consideraron oportunos, solicitaron a la Sala dicte sentencia por la que (1) se estime íntegramente el recurso de casación y case, anule o revoque la sentencia de 29 de octubre de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia , y (2) se estime el recurso contencioso-



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

administrativo de instancia y se anule y deje sin efecto el Estudio de Detalle de la URO B7-15 y Proyecto de Normalización de Predios de la URO B7-15 del Concello de Ames (La Coruña).

**Quinto.**

En el recurso de casación se dictó auto con fecha 16 de junio de 2016 que declaró la admisión del motivo primero del recurso de casación interpuesto por D<sup>a</sup>. Montserrat y D<sup>a</sup>. Alejandra y la inadmisión de los motivos segundo, tercero y cuarto, ordenándose también, por diligencia de ordenación de 9 de septiembre de 2016, entregar copia del escrito de interposición del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al recurso, lo que llevó a cabo la representación del Ayuntamiento de Ames mediante escrito presentado en fecha 24 de octubre de 2016.

**Sexto.**

Por providencia de 5 de diciembre de 2016 se señaló para votación y fallo el día 14 de febrero de 2016, fecha en la que, efectivamente, se inicia la deliberación, habiendo continuado la misma hasta el día 28 de febrero de 2017.

**Séptimo.**

En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

Se impugna en el presente Recurso de Casación 117/2016 la sentencia que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictó en fecha de 29 de octubre de 2015, en su Recurso Contencioso-administrativo 4565/2011, por medio de la cual se desestimó el formulado por D<sup>a</sup>. Montserrat y D<sup>a</sup>. Alejandra, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Ames, adoptado en su sesión de fecha 18 de agosto de 2011, por el que se procedió a la aprobación definitiva del Proyecto de Normalización de Predios URO B7-15, vinculado al Estudio de Detalle de la misma unidad, cuya aprobación definitiva se había producido por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ames, adoptado en su sesión de 28 de julio de 2011.

**Segundo.**

Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por D<sup>a</sup>. Montserrat y D<sup>a</sup>. Alejandra, y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda de las recurrentes.

Pues bien, en relación con la única cuestión que ha tenido acceso a la casación, la sentencia de instancia, en su Fundamento Jurídico primero, procede a concretar el objeto de las pretensiones deducidas en el recurso, sintetizar las alegaciones de las recurrentes y de la parte demanda, dejar constancia de los preceptos autonómicos y estatales de aplicación, analizar la prueba practicada y llegar a la conclusión que se expresa en el último párrafo del citado Fundamento Jurídico:



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

"El objeto del presente recurso lo constituye la aprobación definitiva, por la Junta de gobierno local del Concello de Ames, con fecha 18 de agosto de 2011, del proyecto de normalización de predios URO B7-15, vinculado al estudio de detalle de la misma unidad objeto de aprobación definitiva mediante acuerdo adoptado por el Pleno del ayuntamiento de 28 de julio de 2011.

Se señala en la demanda que la finca Avenida Mahía es propiedad de los demandantes y Promociones Ames Bertán S.L.; es suelo urbano consolidado; y que se ha realizado una parcelación arbitraria y no equitativa porque beneficia a la otra copropietaria, que tiene interés en segregar la parcela en dos y quedarse con la de más valor, puesto que las superficies adjudicadas son proporcionales a las cuotas de participación que obtiene cada copropietario pero la ubicación no es equitativa, siendo la otra copropietaria la promotora del estudio de detalle y proyecto de normalización de fincas y se le adjudica la parte de la finca que da a la calle principal, frontal y con amplio frente a dos viales, a la Avenida Mahía, mientras que a los demandantes se les adjudica la parte posterior, con frente muy estrecho a una calle secundaria, por lo que el valor de lo que se adjudican es el 50% superior. En los hechos sigue manifestando la inexistencia de información pública previa a la aprobación inicial; se refiere a la subsanación de deficiencias en 2012 tras la aprobación definitiva, puesto que sin subsanar las mismas se aprobó inicialmente y luego definitivamente y mediante un nuevo proyecto se subsanó, y la aprobación definitiva no fue notificada íntegramente a la parte demandante, sino solo el proyecto de normalización. Que se ha aprobado una cesión de viales no prevista en la alineación del plan general y se ha realizado una parcelación a través de un estudio de detalle, con cesiones de suelo para viales y la parcela se segrega en dos y es una cesión de suelo a viales no prevista en el plan general, sin procedimiento de expropiación y sin indemnización ni justiprecio, contiene cesión de suelo para viales públicos de forma gratuita, cuando es suelo urbano consolidado. Finalmente se refiere también a la inexistencia de procedimiento civil de división de cosa común, de los artículos 396 y siguientes del Código Civil .

La demandada admite que es suelo urbano consolidado pero que no tiene la condición de solar. Las superficies atribuidas a cada propietario -son dos copropietarios, la comunidad hereditaria de D<sup>a</sup> Sandra y la mercantil Promociones Ames Bertán, S.L.-, son proporcionales a sus cuotas, sin diferencia de valor en cuanto a las parcelas resultantes, y en todo caso será algo que hay que acreditar. Que el plan no prevea cesión para viales no quiere decir que la cesión no exista porque el plan prevé un vial en el linde Este de la URO, y en el proyecto impugnado se establece un ajuste de la alineación prevista en el plan para este vial, que puede hacer el estudio de detalle, se precisan las alineaciones con el estudio de detalle. Es un plan no adaptado. No se realiza una parcelación con el estudio de detalle, la parcelación resultante es fruto del proyecto de normalización, y se tramitan conjuntamente. No es una cesión gratuita ilegal sino que hay obligación de ceder el suelo destinado a viales por los propietarios de suelo urbano consolidado. Y el procedimiento civil de división de cosa común es una cuestión civil ajena a la acción urbanística, y no es requisito previo.

Y en la fundamentación jurídica se basa la demanda, en primer lugar, en la vulneración del principio de equidistribución de beneficios y cargas por el proyecto de normalización y estudio de detalle del URO B7-15 porque se otorga la parte de parcela de mayor valor a Promociones Ames-Bertán S.L., con vulneración del artículo 4.1 b) de la Ley 9/2002, así como de su artículo 115.1 y el artículo 131.1 y 393 del Código Civil . Se refiere a la valoración de las parcelas adjudicadas a efectos de equidistribución, desigualdad e inexistencia de compensación económica. La valoración catastral y el factor de localización. Acude al artículo 116.1 a) de la LOUGA, conforme al cual el derecho de los propietarios será proporcional a la superficie de las parcelas respectivas, así como al apartado f), y a la normativa sobre valoración catastral, efectuando unas operaciones conforme a las cuales la parcela adjudicada a la promotora tiene un valor de repercusión de suelo un 42% superior a la adjudicada a las



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

demandantes. Añade la nulidad de las reservas de dispensación -ordenación singular y excepcional que vulnera la ordenación o normativa-, conforme dispone el artículo 101 de la misma ley, que se deriva del estudio de detalle y proyecto impugnados con relación a la finca Avenida Mahía en cuanto a la segregación y cesión de suelo para viales. Añade la prohibición de normalización cuando el exceso de valor supere un 15% y necesidad en estos casos de acudir a un proyecto de reparcelación ordinario, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 118.4 del RGU, por lo que se hacía necesario un proyecto completo de reparcelación y no un simple proyecto de normalización y estudio de detalle.

Mientras que por la parte demandada se refiere que no se aplica este principio en suelo urbano consolidado, puesto que el artículo 111.2 a que se refieren los demandantes es a que no están de acuerdo con la valoración de las parcelas resultantes de la normalización de fincas y es algo que hay que probar. La valoración del suelo se realiza no por la valoración catastral sino por la Ley del Suelo, 2/2008. Ambas parcelas tienen igual valor según el expediente. Y la cesión de terreno destinado a viales situado fuera de las alineaciones, es una obligación legal.

Conforme dispone el artículo 116 de la LOUGA, el instrumento de equidistribución tendrá en cuenta, entre otros criterios, el del apartado f), conforme al cual "f) Para la determinación del valor de las parcelas resultantes se considerará el valor de repercusión en parcela, determinado en la forma que señale la normativa sobre fijación de valores catastrales". Y en su artículo 19 contiene los deberes de los propietarios de suelo urbano consolidado, entre ellos, en el apartado a), completar por su cuenta la urbanización necesaria para que los mismos alcancen, si aún no la tuvieron, la condición de solar, y que a tal efecto deberán costear los gastos de urbanización precisos para completar los servicios urbanos y regularizar las vías públicas, ejecutar las obras necesarias para conectar con las redes de servicios y viaria en funcionamiento y ceder gratuitamente al municipio los terrenos destinados a viales fuera de las alineaciones establecidas en el planeamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 122 de esta Ley.

Lo que dispone el artículo 118 del RGU es que

- "1. La normalización podrá hacerse por manzanas completas o parte de ellas.
2. 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.
3. El porcentaje de exceso o defecto que pueda representar la modificación de linderos se determinará por el valor urbanístico de las fincas.
4. 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.
5. Las diferencias no superiores al 15 por 100 se compensarán en metálico, con arreglo al valor urbanístico medio de las fincas afectadas".

Con respecto a la prueba practicada, la arquitecto municipal manifiesta que nos hallamos ante suelo urbano consolidado pero que no es solar sino que es una parcela que se encuentra dentro de una unidad de reparcelación obligatoria según el PGOM de Ames. Las parcelas P1 y P2 de la propuesta de adjudicación 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%. El método de valoración que se



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

usa es el residual de la Ley del Suelo, no el de la normativa catastral. No se aplica la corrección por localización porque eso es para fincas entre las que haya más distancia. 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. El estudio de detalle ajusta la alineación, dice así cuál será la franja de cesión. Y a través del proyecto de normalización se puede realizar la división, segregación y/o agrupación de las fincas. Y el autor del proyecto de normalización y del estudio de detalle declara en el mismo sentido, si bien manifiesta que sí que es solar; y que los dos métodos de valoración dan resultados similares.

Acudiendo a la pericial judicial practicada en las actuaciones, llevada a cabo por arquitecto, resulta que para valorar las parcelas acude al aprovechamiento urbanístico. Se trata de una valoración que acepta la parte demandante, a pesar de que en su demanda pretendía que se acudiera a la valoración catastral. Realiza el perito un estudio de mercado. Y resulta que el valor de la parcela P1 es un 16,76% inferior al valor de la parcela P2. La cesión de suelo para viales figura en la alineación de 14 metros señalada por el PGOM de Ames de 2002. Esa diferencia de valor es de 1.188.627 euros entre P1 y P2. El valor de venta es el de la fecha de elaboración de su informe, de 2013, porque pidió de 2011 y se la manifestó por las APIS que llevaban sin vender mucho tiempo. De todo ello deduce la parte demandante que acudiendo a esa diferencia de valor ha de entenderse vulnerado el artículo 4.1 b) de la LOUGA, que impone esa igual distribución. Precisamente lo que dispone el artículo 115 de esta ley es que "1. La equidistribución tiene por objeto distribuir justamente las cargas y beneficios de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas, situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y ubicar sobre parcelas determinadas y en esas mismas zonas el aprovechamiento que, en su caso, corresponda al municipio"; y en su artículo 116 que "1. El instrumento de equidistribución tendrá en cuenta los siguientes criterios: a) El derecho de los propietarios será proporcional a la superficie de las parcelas respectivas". Además en el artículo 131 que "1. Los deberes y cargas inherentes a la ejecución serán objeto de distribución justa entre los propietarios afectados, junto con los beneficios derivados del planeamiento, en la forma prevista en la presente ley". En base al resultado de la pericial la parte demandante pretende que como esa diferencia de valor es superior a un 15%, es necesario un procedimiento de reparcelación ordinario, que es lo que dispone el artículo 118 del RGU cuando establece que "4. Si se apreciara 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". Sin embargo a ello se manifiestan una serie de motivos de oposición en las conclusiones de la parte demandada, algunos de las cuales procede acoger. En este sentido, comienza precisando que habría que acudir a las variaciones de valor que puedan experimentar con relación al valor inicial, y al haberse iniciado el procedimiento en el año 2010, no cabría acudir al año 2013. Discute el que se haya acudido a ofertas de venta y no a compraventas reales, y al método de valoración del RD 1492/2011, que es posterior y entiende no aplicable. Lo cierto es que no aplica la valoración catastral que pretendía la parte demandante. Opone también que lo que no puede superar el 15% es la modificación de valor que experimenten a raíz de la redefinición de linderos, no las diferencias de valor entre ellas antes de la normalización y que se trasladan a las fincas resultantes, de forma que la variación de valor (no el valor) no puede exceder del 15%.

Lo cierto es que lo que no puede superar el 15% del valor de las fincas es la modificación de valor que experimenten a raíz de la redefinición de linderos, pero no se refiere la normativa citada a las diferencias de valor que haya entre ellas antes del procedimiento de normalización y que se trasladan a las fincas resultantes. La variación del valor (no el valor) no puede exceder del 15%, por lo que se pueden normalizar dos fincas en que el valor inicial de una exceda del 15% del valor inicial de la otra. Lo que no admite la normativa es que después del procedimiento, la variación que haya experimentado el valor de cada finca supere el 15%



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

con relación al valor inicial que cada una tenía, de forma que la proporción de la diferencia de valor ha de mantenerse, no variar esa diferencia de valor en más de un 15%, y después de la normalización la variación del valor de cada finca no puede superar el 15% con relación al valor inicial que tenía cada una. Y en este caso no nos consta el valor inicial ni la variación de valor tras la normalización. Por ello no se puede considerar infringido el artículo 118, puesto que la diferencia de valor del 15% se refiere a las variaciones de valor con relación al valor inicial, no a las diferencias de valor que ya existían entre las fincas al principio del procedimiento ni las que resulten al final del procedimiento, de forma que el criterio usado por el perito no se puede acoger en este caso, puesto que no se ha orientado en el sentido de obtener la valoración para poder determinar si se incumplía la normativa más arriba transcrita, de forma que para ello habría de determinarse cuál es el valor de origen. Por ello el argumento no puede ser estimado".

#### **Tercero.**

Contra esa sentencia ha interpuesto la parte recurrente recurso de casación, en el cual esgrimió cuatro motivos de impugnación, de los que, por ATS de 16 de junio de 2016, sólo fue admitido el primero de los mismos, que había sido formulado al amparo del apartado d) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate a saber.

En concreto, se fundamenta el motivo admitido en la vulneración del artículo 118 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (RGU).

Partiendo de las afirmaciones realizadas por el perito designado por el Tribunal, de las que deducen las recurrentes que la "diferencia de valor entre las parcelas resultantes es superior a un 15%", llegan, las mismas recurrentes, a la conclusión de que, dada tal diferencia "no cabe un proyecto de normalización sino una parcelación ordinaria, de conformidad con el artículo 118 del Reglamento de Gestión Urbanística", que reproducen a continuación.

En el motivo se expresa que la interpretación realizada por la sentencia de instancia es subjetiva y restrictiva, y que la misma no es la que se contiene en el citado artículo 118, por cuanto la finca de las recurrentes pierde más de un 15% de valor. En concreto, se recuerda que en el Informe del perito judicial se establece el valor económico bruto de ambas parcelas, correspondiendo el de 1.897.162,66 euros a la de las recurrentes (P1), frente a los 3.085.790,31 euros de la otra parcela (P2), siendo, pues, el menor valor de la P1 superior al 15%.

#### **Cuarto.**

El recurso queda, en consecuencia, concretado a la interpretación que resulte procedente del citado artículo 118 del RGU, cuyo texto reiteramos, no obstante ser reproducido por la sentencia de instancia:

"1. La normalización podrá hacerse por manzanas completas o parte de ellas.

2. 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.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

3. El porcentaje de exceso o defecto que pueda representar la modificación de linderos se determinará por el valor urbanístico de las fincas.

4. Si se apreciare un 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.

5. Las diferencias no superiores al 15 por 100 se compensarán en metálico, con arreglo al valor urbanístico medio de las fincas afectadas".

Cuenta esta Sala con una ya antigua jurisprudencia en la que se analiza la naturaleza y finalidad de los denominados Proyectos de Normalización que nos ocupan en el presente recurso. Así, en la STS de 24 de noviembre de 1997 , se expresó:

"El procedimiento de normalización de fincas se halla regulado en la Sección Tercera del Capítulo V del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 agosto 1978, como uno de los procedimientos abreviados regulados en dicho Capítulo del Título II donde se reglamenta el instituto de la parcelación en desarrollo de lo regulado en el Capítulo III del Título II de la Ley del Suelo de 9 abril 1976.

Conforme a lo dispuesto en el Art. 117 de dicho Reglamento tal procedimiento de normalización de fincas, requiere para su posible aplicación un requisito previo negativo, como lo de que no sea necesaria la redistribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados, y otro positivo, consistente en la 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 -Art. 118.1- o bien manzanas completas o parte de ellas y 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.

Desde luego, tal 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.

Es obvio, pues, que no estamos en presencia de 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 - Art. 97.2 de la Ley del Suelo de 1976 - 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 se expresa la STS de 10 de marzo de 1982 , declarando esta última 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



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

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".

Por su parte, en la STS de 30 noviembre 1993 (RA 11187/1990), expusimos:

"Entrando en el examen del concepto de reparcelación y de normalización de fincas, ambos se configuran como un procedimiento de adaptación de las fincas afectadas a las exigencias del planeamiento siendo definidos, respectivamente, en los arts. 71 y 117 del Reglamento de Gestión Urbanística, el primero, 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 el segundo, 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".

Partiendo de los anteriores precedentes jurisprudenciales, y estando, sin duda, ante un Proyecto de Normalización ---derivada de un Estudio de Detalle de la misma Unidad--- debemos analizar el precepto que se considera infringido, del cual se deducen una serie de mandatos, y ello, porque, en el fondo, las recurrentes consideran que se cumplen las condiciones en el mismo previstas para que tal normalización no resulte jurídicamente posible, procediendo, por las circunstancias concurrentes, una auténtica reparcelación.

Pues bien, del citado 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 apreciara 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).

[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Dejando al margen la cuestión relativa a si han resultado acreditados los parámetros objetivos manejados en los autos (esto es, las valoraciones de las dos fincas y la diferencia entre las mismas), lo que realmente se discute es el momento en que debe concurrir la citada "diferencia superior al 15 por 100 del valor de las fincas". La respuesta de la Sala de instancia se contiene al principio del último párrafo del Fundamento Jurídico Primero de la sentencia:

"Lo ... que no puede superar el 15% del valor de las fincas es la modificación de valor que experimenten a raíz de la redefinición de linderos, pero no se refiere la normativa citada a las diferencias de valor que haya entre ellas antes del procedimiento de normalización y que se trasladan a las fincas resultantes".

No podemos compartir la interpretación que se realiza por la sentencia de instancia.

Si bien se observa, el citado límite diferencial del 15 % se establece en tres ocasiones en el precepto cuya interpretación nos ocupa, como hemos podido comprobar: esto es, en los apartados segundo (A), por una parte, y en los cuarto y quinto (B), por otra, todos ellos del artículo 118 del RGU. Y, si realizamos un análisis sistemático del precepto, contraponiendo ambas situaciones, tal igual 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. Debemos destacar 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, como hemos anticipado, también toma en consideración el citado diferencial del 15% en sus apartado 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.

Es por ello, que debemos 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



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

se afirma que el proceso de normalización resulta viable aun cuando el valor inicial de las "fincas afectadas" exceda de dicha cuantía. En consecuencia, por lo que hemos expuesto, 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 hemos señalado en la jurisprudencia de precedente cita, 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 establecimos 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".

Debemos, pues, acoger el motivo, y, por las mismas argumentaciones, proceder a la estimación del Recurso Contencioso-administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 95.2.d) de la LRJCA .

#### **Quinto.**

La declaración de haber lugar al recurso de casación interpuesto conlleva que no formulemos expresa condena al pago de las costas causadas en el mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.2 de la LRJCA , sin que, por otra parte, existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 68.2 , 95.3 y 139.1 de la misma Ley .

### **FALLO**

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY,

por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º.- Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de Casación 117/2016 interpuesto por D<sup>a</sup>. Montserrat y D<sup>a</sup>. Alejandra contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en fecha 29 de octubre de 2015, en el Recurso Contencioso-administrativo 4565/2011 .

2º.- Que debemos anular, y anulamos y casamos, la citada sentencia.

3º.- Que debemos estimar y estimamos el Recurso contencioso-administrativo 4565/2011 promovido por D<sup>a</sup>. Montserrat y D<sup>a</sup>. Alejandra , contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Ames, adoptado en su sesión de fecha 18 de agosto de 2011, por el que se procedió a la aprobación definitiva del Proyecto de Normalización de Predios URO B7-15, vinculado al Estudio de Detalle de la misma unidad, cuya aprobación definitiva se había producido por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Ames, adoptado en su sesión de 28 de julio de 2011; recurso que estimamos en el particular relativo al Proyecto de Normalización de Predios.

4º.- Que declaramos dicho Proyecto de Normalización de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Predios URO B7-15, y su Acuerdo de aprobación, son contrarios al Ordenamiento jurídico, y, en consecuencia, los anulamos.

5º. Que no hacemos expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.  
Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Juan Carlos Trillo  
Alonso D<sup>a</sup> Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.