



Excmo. Ayuntamiento de Sant Vicent del Raspeig
Excma. Sra. Alcadesa-Presidenta
Pl. d'Espanya, 1
SAN VICENTE DEL RASPEIG - 03690 (Alicante)

=====
Ref. Queja nº 060948
=====

Urbanismo

Asunto: Proyecto de alcantarillado en diversas zonas de la Urbanización Los Girasoles

Excma. Sra.:

D. (...) y 25 vecinos más acuden a esta Institución manifestando que, a su juicio, han sido objeto de un trato discriminatorio por parte del Ayuntamiento con relación al resto de propietarios de la Urbanización Los Girasoles, ya que las calles donde se encuentran sus viviendas (Ciruelo, Níspero, Aliaga y Abeto) han sido excluidas del proyecto de alcantarillado, de tal forma que, a diferencia del resto de vecinos de la urbanización, que financiaron el pago de este servicio mediante contribuciones especiales cuyo importe era reducido por la existencia de importantes subvenciones, llevan muchos años sin disfrutar de este servicio público obligatorio y, además, al haber sido incluidos en la unidad de ejecución nº 38, van a tener que asumir con toda probabilidad un mayor coste que el resto de los vecinos, toda vez que sus viviendas han sido incluidas en una unidad de ejecución, donde tendrán que hacer frente a cuotas de urbanización, sin ningún tipo de financiación o subvención pública.

Los vecinos afectados nos indican que “la urbanización Los Girasoles fue objeto de ordenación mediante un Plan Parcial que contenía un proyecto de alcantarillado que fue aprobado por el propio Ayuntamiento Pleno de fecha 27-10-1976 y por la Comisión Provincial de Urbanismo con fecha 21-4-1978. Sin embargo, dicho alcantarillado nunca se ejecutó ni fue comprobada su realización por quien debía hacerlo.”

Con el objeto de contrastar las alegaciones formuladas por los vecinos afectados, requerimos diversa documentación al Ayuntamiento, de cuyos informes conviene destacar los siguientes extremos:

a) Informe del Concejal de Urbanismo de fecha 18 de abril de 2006.

Respecto a la instalación del Alcantarillado en la zona de Girasoles, manifiesta que “el Plan Parcial que se cita, de 1978, fue sustituido por el Plan General de 1990, que delimitaba la Unidad de Actuación nº 38, para su gestión integrada, lo que impedía darle el mismo tratamiento que a las parcelas no incluidas en unidad de ejecución que tenían la consideración de suelo urbano directo, en las que era posible actuar mediante contribuciones especiales, como fue el caso.”

En dicho informe también se indica que “no era posible, desde el punto de vista técnico, conectar al colector de alcantarillado la parcela del reclamante, debido a que el terreno se encuentra en una depresión, por debajo del nivel de dicho colector, por este motivo las obras de implantación del alcantarillado se realizaron en las parcelas que estaban a mayor cota que el colector, pues en otro caso hubiera sido preciso emplear bombeos de difícil justificación técnica y económica. En la actualidad, si resulta posible, técnicamente, la conexión de las parcelas incluidas en la Unidad de Actuación nº 38, al haberse realizado recientemente una obra (PAI Ciruelo y Níspero) municipal, con subvención de la Diputación Provincial, que permite la conexión sin necesidad de bombeos”.

b) Informe del Arquitecto Municipal de fecha 22 de febrero de 2005:

En cuanto a las calles excluidas del proyecto de alcantarillado, nos refiere que “dotar de alcantarillado a estos viales hubiera requerido su vertido en el extremo ciego a una cámara de bombeo y su impulsión hasta el colector de la Avda. Girasoles; es decir, una solución cara y de dificultoso y costoso mantenimiento; solución que sólo se utiliza cuando no es posible otra.”

También nos indica que “dado que el Plan General prevé la prolongación de estas calles, quitándoles su condición de fondo de saco, es por lo que se ha dejado la instalación de alcantarillado en ellas hasta la ejecución de las obras de urbanización que lleven a cabo esas prolongaciones. Y estas, en este caso, son precisamente las derivadas de la ejecución de la Unidad de Actuación nº 38: prolongación de al calle Aliaga, desde un punto anterior al frontal de la parcela del recurrente, hasta enlazar con la c/Ciruelo, en un punto en el que se ha construido una conducción que conecta con la red de alcantarillado en servicio.”

A la vista del contenido de los informes municipales remitidos a esta Institución, el Ayuntamiento justifica la exclusión de las referidas calles del proyecto de alcantarillado por dos razones: por un lado, la inclusión del terreno de los afectados en la Unidad de Actuación nº 38, delimitada por el Plan General de Ordenación Urbana de 1990 (en adelante, PGOU), y, por otro, las dificultades técnicas y el elevado coste económico.

En un principio, el Ayuntamiento incluyó la totalidad de las calles que conforman la urbanización de los Girasoles en el inicial proyecto de alcantarillado, exponiendo el Alcalde en su escrito de 15 de octubre de 1996 (registro de salida núm. 7495) las siguientes razones: “Fundamentando la necesidad y urgencia de la obra, he de exponer que el núcleo de los Girasoles de este término constituye actualmente suelo urbano, comprende más de 500 parcelas en su mayoría ocupadas por viviendas unifamiliares y aunque de entre ellas algunas son viviendas de segunda residencia, en dicho núcleo

residen habitualmente y están empadronadas más de 900 personas, siendo por ello necesario y urgente la dotación del servicio de evacuación de aguas residuales.”

A pesar de esta necesidad y urgencia reconocida expresamente por el Ayuntamiento en 1996, han transcurrido casi 10 años y todavía no se ha implantado el servicio de alcantarillado en todas las calles de la urbanización.

Y lo que todavía es peor, a diferencia del resto de vecinos de la urbanización, que financiaron el pago de este servicio mediante contribuciones especiales cuyo importe era reducido por la existencia de importantes subvenciones, los vecinos autores de la queja, a pesar de tener sus parcelas la misma clasificación de suelo urbano y haber formado parte del mismo ámbito del Plan Parcial de 1978, han sido incluidos por el PGOU de 1990 dentro de la unidad de ejecución nº 38 y van a tener que hacer frente a la carga urbanística del alcantarillado en unas condiciones desiguales a la de los restantes vecinos, que sufragaron el servicio mediante unas reducidas contribuciones especiales por las subvenciones públicas obtenidas, introduciéndose una diferencia de trato que vulnera el derecho constitucional a la igualdad.

a) La inclusión de suelo urbano consolidado en unidades de ejecución.

El Ayuntamiento de San Vicente reconoce el carácter de suelo urbano de todas las parcelas que integran la urbanización Los Girasoles, así lo expresa el Alcalde en el referido escrito de 15 de octubre de 1996.

El Arquitecto Municipal también afirma expresamente el carácter de suelo urbano de las parcelas ubicadas en las calles que han sido excluidas del proyecto de alcantarillado.

Así, en su informe de fecha 22 de febrero de 2005, en relación a la parcela de uno de los autores de la queja, manifiesta que “la parcela del recurrente puede haber sido solar en la ordenación prevista en el planeamiento anterior, pero ha dejado de serlo porque el planeamiento aplicable ahora prevé una nueva traza del viario, pues el art. 6 de la LRAU para que una parcela sea solar se exige que esté “urbanizadas con arreglo a las alineaciones...determinadas por el Plan...”, cosa que, como se ha indicado y resulta de la simple comparación de los dos planos de ordenación, no ocurre.”

El Arquitecto Municipal sigue diciendo que “otra cosa diferente es la posible patrimonialización de sus derechos, por tratarse de suelo urbano del anterior Plan y urbanizado con arreglo a las normas que en el momento de su edificación se exigían. La mejora que realmente le aporta la ejecución de la obra de urbanización para la ejecución de la Unidad de Actuación nº 38 es la red de alcantarillado. Y, por tanto, estimo que la carga a esta parcela debe ser la derivada de la ejecución de esta red, y sólo ésta.”

Si como reconoce el Ayuntamiento, las parcelas excluidas del proyecto de alcantarillado son suelo urbano consolidado e, incluso, como dice el Arquitecto Municipal, “la parcela del recurrente puede haber sido solar, pero ha dejado de serlo porque el planeamiento aplicable ahora prevé una nueva traza del viario”, tenemos que traer a colación la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valencia, constituida, entre otras, por las Sentencias de fecha 28 de noviembre de 2003 y 17 de junio de 2005, en las que se sostiene que tanto los solares como los terrenos que, sin serlo, son suelo urbano consolidado, no pueden ser incluidos en unidades de ejecución, por cuanto en

suelo urbano consolidado los deberes de los propietarios son sólo los previstos en el art. 14.1 de la Ley 6/1998; sin que sean por tanto exigibles otros deberes distintos, y aunque en este caso, el Arquitecto Municipal limite como único deber la carga derivada de la ejecución del alcantarillado.

Respecto a la pérdida de la condición de solar por modificaciones posteriores del planeamiento, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia de 1 de diciembre de 2003, ha sostenido que el concepto de obsolescencia del solar “quede acotado a una obsolescencia de índole técnica (por agotamiento de la urbanización debido a su antigüedad y vetustez, esencialmente); sin que por lo tanto pueda entenderse que nos encontramos ante un solar obsoleto, a los efectos de los arts. 9.2 y 6.6 LRAU, por el solo hecho de que el planificador, en el ejercicio de su legítima potestas variandi, haya modificado las condiciones de división o conformación de las parcelas. En suma, un solar puede que deje de serlo por una modificación del plan; pero eso no significa, sin más, que se le pueda aplicar el régimen que la LRAU prevé para los solares obsoletos; ya que, si existe una urbanización, aun cuando la misma requiera pequeñas operaciones de remodelación, estaremos ante suelo consolidado, con todas sus consecuencias.”

Por otra parte, es consolidada la doctrina del Tribunal Supremo –por todas, Sentencia de 10 de mayo de 2000- que sostiene la posibilidad de “actuar sistemáticamente en suelo urbano por unidades de actuación y a cargo de los propietarios, pero no autorizan a exigir a éstos, que ya cedieron y costearon la urbanización, mejoras y reformas sucesivas y reiteradas, a modo de 'urbanización inacabable', es decir, mediante la imposición de actuaciones de mejora de servicios que no responden a nuevas concepciones globales urbanísticas (v. gr. de reforma interior), sino a cambios y mejoras puntuales de los servicios urbanísticos como los de energía eléctrica, suministro de agua, evacuación de residuales, etc. Esto no significa que el Ayuntamiento no pueda emprender tales obras ni que los propietarios no hayan de costearlas en la medida en que legalmente corresponda (por ejemplo, por contribuciones especiales, como dice la sentencia impugnada), pero sí que ello no puede hacerse como obligación impuesta por el ordenamiento urbanístico. De aquí se deduce que la obligación de costear la urbanización que el artículo 83-3-2º impone a los propietarios de suelo urbano viene referida a las partes de suelo urbano que todavía no cuentan con los servicios urbanísticos y que sólo son suelo urbano por encontrarse en áreas consolidadas [artículo 78-a) y 81-2 del TRLS de 9 de abril de 1976 (RCL 1976, 1192)], pero no a los propietarios de suelo que cuenta con todos los servicios. La nueva Ley del Suelo de 13 de abril de 1998 así lo especifica claramente, al imponer la obligación de costear la urbanización sólo a los propietarios de suelo urbano no consolidado, según su artículo 14-2-e), exigiendo por el contrario a los propietarios de suelo urbano consolidado no costear la urbanización, sino 'completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen, si aún no la tuvieran, la condición de solar', según su artículo 14-1. (En el bien entendido de que *ese 'alcanzar la condición de solar' sólo se produce una vez, y que, a partir de entonces, el suelo es ya para siempre suelo urbano consolidado*)” –la cursiva es nuestra-.

A la vista de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, consideramos que no es posible segregar determinadas parcelas de la urbanización Los Girasoles, incluidas dentro del mismo ámbito del Plan Parcial de 1978, para, introduciendo una diferencia de trato no acorde

con el principio de igualdad, incluirlas en la unidad de ejecución nº 38, a pesar de su tener exactamente la misma condición urbanística de solar o suelo urbano consolidado que las restantes parcelas no incluidas en la nueva unidad de ejecución delimitada por el PGOU de 1990, ya que los solares o el suelo urbano consolidado no puede ser incluido en unidades de ejecución.

b) Agravio comparativo respecto a los propietarios que sufragaron la ejecución del alcantarillado mediante contribuciones especiales.

En la normativa de Régimen Local se reconoce autonomía y discrecionalidad al Ayuntamiento para resolver si las obras de alcantarillado puede realizarlas con cargo a los fondos municipales, mediante subvenciones o con contribuciones especiales, como así lo permite el art. 28 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, LRHL).

En este caso, el Ayuntamiento decidió imponer contribuciones especiales para financiar la ejecución del proyecto de alcantarillado de todas las calles incluidas en la urbanización Los Girasoles, excluyéndose posteriormente 4 calles, por razones de dificultad técnica y económica, y por haber sido incluidas en la unidad de ejecución nº 38.

Esta manera de proceder ha generado una desigualdad de trato entre los propietarios de la urbanización Los Girasoles cuando sus parcelas tienen exactamente las mismas condiciones urbanísticas de solar o suelo urbano consolidado y han pertenecido al mismo ámbito de aplicación del Plan Parcial de 1978, ya que, mientras que unos propietarios disfrutaban ya del servicio que han pagado mediante unas contribuciones especiales de importe reducido por las importantes subvenciones recibidas, otros propietarios todavía no cuentan con el servicio de alcantarillado y no van a poder pagarlo mediante contribuciones especiales “subvencionadas”, sino que a través de las cuotas de urbanización no subvencionadas que se giren en la unidad de ejecución nº 38.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia de 17 octubre 1996, ha razonado, en relación a la “discrecionalidad municipal en relación a la imposición de contribuciones especiales”, que “si como reconoce el Ayuntamiento demandado, en otras ocasiones no se han girado contribuciones especiales en obras similares a los beneficiados por las mismas, no cabe cerrar las alegaciones de agravio comparativo con meras invocaciones del principio de oportunidad política, puesto que las potestades discrecionales de la Administración cuentan con un límite: la razonabilidad de las medidas adoptadas, incurriendo en una proscrita arbitrariedad (art. 9.3 de la Constitución) aquellas resoluciones administrativas fundamentadas en razones subjetivas alejadas de su correcta finalidad, la de «servir con objetividad a los intereses generales» (art. 105 CE). Por ello, las potestades discrecionales o los principios de oportunidad política en las actuaciones administrativas deberán enmarcarse necesariamente en el ámbito de la racionalidad, objetividad y defensa de los intereses colectivos, sin cuyos requisitos se convierte en mera arbitrariedad. En tal sentido, si por obras similares, realizadas en calles próximas, beneficiando por igual a titulares de bienes inmuebles, la Corporación demandada no ha cobrado a los interesados contribuciones especiales, al no fundamentar esta medida en razones objetivas ni explicar el beneficio reportado para los intereses generales, se habrá producido una

discriminación entre ciudadanos incompatible con el principio de igualdad del art. 14 CE, puesto que *ante situaciones similares no puede existir un tratamiento desigual injustificado*, lo que necesariamente viciará toda la actuación administrativa objeto de este recurso” –la cursiva es nuestra-.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 22 de diciembre de 2005, ha reiterado que el principio de igualdad ante la Ley otorga a las personas físicas o jurídicas un derecho consistente en tener un trato igual al dado a otras ante supuestos de hecho idénticos o ante situaciones jurídicas sustancialmente iguales: y es que la Constitución prohíbe toda discriminación o desigualdad de trato, que, desde la perspectiva de la norma aplicada, carezca de justificación objetiva y razonable. La doctrina del Tribunal Constitucional ha expresado, como rasgos esenciales del principio de igualdad, los siguientes:

- a) No toda desigualdad de trato en la Ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.
- b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.
- c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados (Sentencias del Tribunal Constitucional 76/1990 y 177/1993).
- d) No toda desigualdad de trato supone infracción del art. 14 de la Constitución, sino tan solo aquellas desigualdades que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales y que no ofrezcan una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como norma general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, por tanto, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una fundamentación razonable. Lo que prohíbe la Ley es, en definitiva, las desigualdades artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables según los juicios de valor generalmente aceptados (Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 90/1995).

En el caso que nos ocupa, no cabe duda de los positivos beneficios que la ejecución del alcantarillado ha reportado a los vecinos de la urbanización Los Girasoles, cuyas propiedades, en lógica consecuencia, han aumentado de valor.

No obstante, con ser ello cierto, no lo es menos que mientras unos propietarios han tenido que pagar unas contribuciones especiales “subvencionadas” para obtener ese aumento de valor, otros propietarios, los que no disfrutaban todavía del servicio, para obtener ese mismo aumento de valor, van a tener que pagar con toda probabilidad un precio más elevado, al haber sido obligados a asumir unas cuotas de urbanización, en

lugar de las mismas contribuciones especiales que el resto de propietarios de la urbanización, sin que las dificultades técnicas y económicas puedan servir como justificación objetiva y razonable para dilatar en exceso la implantación de este servicio, ya que este mayor coste económico hubiera sido afrontado y repartido por igual entre todos los propietarios de la urbanización.

C) Vulneración del principio de justa distribución de beneficios y cargas.

No hay que olvidar, y la jurisprudencia viene de continuo a recordarlo que el principio de justa distribución de beneficios y cargas no es sino una concreción, en el ámbito urbanístico, de aquel principio de igualdad que el artículo 14 de la Constitución Española consagra.

De ahí que el legislador estatal, al definir el marco básico sobre régimen del suelo y valoraciones, en el art. 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, proclama como disposición general que “las leyes garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones”.

Ya desde antiguo, el Tribunal Supremo venía argumentado, por todas, Sentencia de 29 de octubre de 1996, que “el artículo 14 de nuestra Constitución proclama el principio de igualdad ante la ley y su aplicación de todos los españoles, sin discriminación de tipo o condición de índole personal o social, mientras que el artículo 3.2.b) de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 prescribe como propio de la competencia urbanística en orden al régimen del suelo, la función de impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos.”

Es claro que las cargas impuestas a los propietarios de suelo derivadas de la urbanización, entre las que se encuentra la ejecución del servicio de alcantarillado, han de ser soportadas por los propietarios igualitariamente en proporción a sus respectivos derechos, así como los beneficios derivados de la ordenación urbanística.

Sin embargo, en este caso, la actuación del Ayuntamiento podría no haber respetado este principio de justa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios de la urbanización Los Girasoles, incluida en el ámbito del Plan Parcial de 1978, puesto que ante un mismo beneficio, el aumento de valor de sus propiedades como consecuencia de la ejecución del alcantarillado, la carga urbanística, el pago de este servicio, no se ha distribuido de forma justa y en condiciones de igualdad, puesto que mientras que a unos propietarios se les ha permitido pagar contribuciones especiales, cuyo importe ha sido bastante reducido por la existencia de importantes subvenciones (además de la legal del 10%, art. 31.1 LRHL), a otros propietarios se les obliga a pagar las cuotas de urbanización que se aprueben en la unidad de ejecución nº 38, cuyo importe podría ser mucho más elevado al no estar subvencionado ni por el Ayuntamiento ni por ninguna otra Administración Pública.

En virtud de todo cuanto antecede, y atendiendo a las consideraciones expuestas en punto a la defensa y efectividad de los derechos y libertades comprendidos en los Títulos I de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17.2 y 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta Institución, estimamos oportunos recomendar al Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig que, cuanto antes, adopte las medidas oportunas para dotar de alcantarillado a las calles de la urbanización Los Girasoles que todavía no cuentan con este servicio, garantizándose el principio de igualdad y de justa distribución de beneficios y cargas, de manera que, ante el mismo beneficio que supone el aumento de valor de sus parcelas por la existencia de alcantarillado, todos los propietarios de la urbanización Los Girasoles paguen similares cantidades para financiar esta carga urbanística, debiendo asegurar el Ayuntamiento que, los propietarios autores de la queja, que aun no disfrutan de alcantarillado, no tengan que abonar superiores importes que los otros propietarios por el mismo beneficio y servicio.

Lo que se le comunica para que, en el plazo máximo de un mes, nos informe si acepta esta recomendación o, en su caso, nos ponga de manifiesto las razones que estime para no aceptarla, y ello, de acuerdo con lo prevenido en el art. 29 de la Ley 11/1988, reguladora de esta Institución.

Para su conocimiento, le hago saber, igualmente, que, a partir del mes siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, ésta se insertará en la página web de la Institución.

Agradeciendo por anticipado la remisión del preceptivo informe, le saluda atentamente,

Fdo.: Emilia Caballero Álvarez
Síndica de Greuges e.f. de la Comunitat Valenciana

