ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Notificado: 08/03/2016
Expediente: OF-2015/487
EUSEBIO GUTIERREZ GOMEZ

T.S.J.CASTILLA-LEON SALA CON/AD BURGOS

SENTENCIA: 00052/2016

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS

SECCION 1ª

Presidente/a Ilmo. Sr. D. Eusebio Revilla Revilla

SENTENCIA DE APELACIÓN

Número: 52/2016
Rollo de* APELACIÓN *Nº: 165/2015
Fecha : 04/03/2016

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 1 DE SEGOVIA. PO 20/2014

Ponente D. José Matías Alonso Millán
Secretario de Sala: Sr. Ruiz Huidobro
Escrito por: MLS

Ilmos. Sres.:

D. Eusebio Revilla Revilla
Doña. Mª Begoña González García
D.José -Matias Alonso Millán

En la ciudad de Burgos, a cuatro de marzo de dos mil dieciséis.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, ha visto en grado de apelación el recurso núm. **165/2015**, interpuesto por doña Rosaura García García, representada por el procurador don Eusebio Gutiérrez Gómez y defendida por el letrado Sr. Tovar de la Cruz, contra la sentencia de fecha 5 de mayo de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Segovia en el procedimiento ordinario núm. 20/2014, por la que se desestima el recurso interpuesto contra la Resolución de Alcaldía de fecha 10 de junio de 2013, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de Alcaldía de fecha 19 de abril de 2013, por la que se desestiman las alegaciones presentadas por doña Rosaura García García por los motivos expresados en el Informe de los Servicios Técnicos y se aprueba definitivamente el canon de urbanización para la financiación de la actuación urbanística "actuación aislada adaptación a la normativa de la instalación de alumbrado público del Coto San Isidro", que se va a ejecutar con arreglo al proyecto técnico redactado por arquitecto municipal, fijándose los parámetros correspondientes en la resolución, y se notifica y se requiere a los propietarios del ámbito afectado por la actuación urbanística para que, en el plazo de un mes desde el requerimiento, procedan a ingresar en la cuenta bancaria que se expresa en la propia resolución la cantidad que se indica, advirtiendo que trascurrido el plazo fijado en el punto anterior de la resolución, se procederá a la exacción de las cuotas por vía de apremio.

Es parte apelada el Excmo. Ayuntamiento de Ituero y Lama, representado por el procurador don César Gutiérrez Moliner y defendido por el letrado Sr. Victoria Romo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Que por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Segovia en el procedimiento ordinario núm. 20/2014 se dictó sentencia de fecha 5 de mayo de 2015, cuya parte dispositiva dice:

"*Debo desestimar y desestimo el presente recurso contencioso-administrativo núm.: PO 20/2014, interpuesto por la procuradora Sra. Martín, en nombre y representación del recurrente, declarando ajustada a derecho la resolución impugnada. Se condena en costas a la parte actora*".

SEGUNDO- Que contra dicha resolución se interpuso en tiempo y forma recurso de apelación que fue admitido en ambos efectos y remitidos los autos a esta Sala, se señaló para votación y fallo el día 21 de enero de 2016.

En el escrito de interposición del recurso de apelación se terminaba solicitando que se dicte sentencia por la que se revoque la dictada por el Juez de lo Contencioso-Administrativo de Segovia y estimando el presente recurso se declare que:

"a) Anule la Ordenanza impugnada, y con carácter subsidiario declare que la demandante, en su condición de propietaria de la parcela sita en la Calle Gijón nº 11, no se encuentra sujeta a dicho canon, y todo ello con expresa condena en costas para la Administración demandada en cuanto a la Primera Instancia y sin hacer especial imposición de las costas causadas en este Recurso.

b) Se condene a la Administración demandada a estar y pasar por las anteriores declaraciones".

Por su parte, la Administración solicitó la confirmación de la sentencia y, en consecuencia, se desestime el recurso de apelación interpuesto y se declare la obligación de la demandante a pagar la cantidad de canon de urbanización liquidada por el Ayuntamiento.

TERCERO- En la tramitación del presente recurso de apelación se han observado las prescripciones legales.

Siendo ponente don José Matías Alonso Millán, Magistrado integrante de esta Sala y Sección:

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La parte apelante se alza frente a dicha sentencia para solicitar su revocación esgrimiendo los siguientes motivos de impugnación:

1.-Que es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la impugnación de los siguientes acuerdos:

-La Ordenanza reguladora del canon de urbanización aprobado por el Ayuntamiento en Pleno en sesión de fecha 9 de julio de 2012, folios 2 a 4.

-La Resolución de fecha 13 de junio de 2013 dictada por el Ayuntamiento de Ituero y Lama, resolviendo el Recurso de Reposición interpuesto por doña Rosaura García García, en el denominado expediente administrativo canon de urbanización de obras de alumbrado.

2.-Se produce la ausencia en el expediente de la tramitación de la pretendida Actuación Aislada de Urbanización "Adaptación a Normativa de la Instalación del Alumbrado Público". La carga de la prueba imputa a la Administración tal aportación como "paraguas" de la pretendida legalidad de la Ordenanza recurrida. Uno de los extremos básicos de la legalidad de la Ordenanza, es la legalidad de la delimitación de la Actuación Aislada de Urbanización. El Control "de tramitación y contenido" habría exigido la remisión de tal expediente. Si el Ayuntamiento decidió no remitir dicho expediente de la delimitación de la Actuación Aislada de Urbanización sólo a éste le debe afectar, ya que la actuación del Tribunal se debe limitar a valorar los documentos que aparecen en el expediente administrativo. Y respecto de la Actuación Aislada, sólo conocemos que en fecha 9 de julio de 2012 se aprobó el Proyecto de Actuación Aislada, sin conocer si se publicó, ni su contenido, ni nada de tramitación concerniente a éste. Por ello se afirma que en todo caso carecería de eficacia la actuación de cobertura de la Ordenanza del Canon. El perito, en los folios 478 y 480 llega a la conclusión de que el suelo en cuestión nunca puede ser considerado como suelo urbano consolidado. El artículo 211 del Reglamento de Urbanismo indica el objeto de las actuaciones aisladas; pero los artículos 212.4, 213 y 214 excluyen la posibilidad de que se ejecuten con posterioridad al otorgamiento de la licencia municipal de obras estas actuaciones aisladas, no siendo ello otra cosa que la manifestación de los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima previstos y consagrados en el artículo 3 de la Ley 30/92. La voluntad del legislador ha sido

impedir que con posterioridad al otorgamiento de licencia se pueda proceder a imponer obligaciones de urbanización al titular de la licencia o al propietario posterior por incumplimiento por parte del Ayuntamiento de sus obligaciones de control. Otra cosa diferente es la adquisición sin edificación legitimada por licencia de una parcela con defectos de urbanización; en tal caso sí que se podría justificar la imposición del canon de urbanización.

3.-Si el suelo tiene la consideración de urbanizable o urbano no consolidado, resulta evidente que el instrumento de gestión idóneo sería la actuación integrada a través de la delimitación y desarrollo de una Unidad de Actuación, lo que en este caso no se ha tramitado en modo alguno.

4.-Si creemos que la naturaleza del suelo es la de suelo urbano consolidado, estamos ante la nulidad de la Ordenanza por infracción del artículo 211 del Reglamento de Urbanismo. La Actuación Aislada de Urbanización tiene por finalidad la "Adaptación a Normativa de la Instalación de Alumbrado Público en el Coto de San Isidro". Este aspecto, "adaptación", no es subsumible en lo que debe ser el objeto de las Actuaciones Aisladas. Si la Sala entiende que esta finalidad descrita en el artículo 2 de la Ordenanza legitimaría la actuación, es evidente que la parcela en cuestión deberá estar no sujeta al canon de urbanización. Y ello se deriva del informe pericial, y en concreto del plano obrante al folio 513. Este servicio urbanístico ya concurre previamente, y además de forma suficiente a la finalidad, sin que se haga necesaria en consecuencia ni la compleción ni rehabilitación de la urbanización en tal sentido.

5.-Si estamos ante la procedencia del canon de urbanización, ello reconoce implícitamente la ausencia de urbanización del sector. Si estamos ante un suelo urbano consolidado lo que procede es la contribución especial, con la peculiaridad de cada figura tributaria, en especial el máximo repercutible en el propietario. En este sentido se debe atender a lo recogido en la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 31 de diciembre de 2002; y estudia un caso similar la sentencia 734/2013, de 25 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

6.-Se produce desviación de poder e infracción del artículo 3 de la Ley 30/92 en cuanto se quiebran los principios de buena fe y confianza legítima, así como el de seguridad jurídica.

Lo que pretende el Ayuntamiento realmente es completar toda la urbanización que debería estar completada al momento del otorgamiento de todas y cada una de las licencias, dotando a tal suelo de la condición de suelo urbano consolidado, de la que no comulga según el informe pericial (folios 480 y 482 del expediente administrativo).

7.- La Ordenanza recurrida tiende a corregir la propia responsabilidad del Ayuntamiento en el control de la ejecución de la urbanización y su responsabilidad en el indebido otorgamiento de las licencias municipales otorgadas sin cumplimentar, la adquisición de los terrenos en su condición de suelo urbano consolidado y, más específicamente, solar.

8.-Las numerosas licencias otorgadas generaron necesariamente en el actor, y en el resto de titulares de aquellas, la cabal confianza en que el suelo en cuestión tenía la consideración de suelo urbano consolidado y solar y, por ello, la dotación idónea de servicios urbanísticos. Ello no es sino la consecuencia lógica de la aplicación de los principios de buena fe y confianza legítima recogidos en el artículo 3 de la Ley 30/92.

9.-En cuanto al principio de seguridad jurídica, interesa destacar la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1978, en que indica que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, cuando éstos reúnan los requisitos y presupuestos previstos para ello.

10.-La estimación de todos o algunos de los elementos de impugnación debe conllevar la estimación de la demanda y por ello la imposición de costas de la primera instancia a la Administración demandada.

11.- La estimación de todos o alguno de los motivos del recurso debe conllevar la no imposición de costas en la segunda instancia.

SEGUNDO.- A dicho recurso se opone la Administración esgrimiendo los siguientes argumentos:

1.-Se acuerda la imposición vía artículo 201 del Reglamento de Urbanismo de un Canon de Urbanización para concretar y realizar obras de instalaciones de alumbrado, para que a través de Actuaciones Aisladas de Urbanización, las parcelas de la Urbanización del Coto San Isidro alcancen el carácter de solar. El Ayuntamiento tramitó todo el procedimiento correctamente y aprobó una Ordenanza General reguladora.

2.-En el año 2012 el Ayuntamiento dictó acuerdo de recepción tácita de la urbanización, no habiéndose recurrido y por lo tanto es firme.

3.-Con posteridad a la recepción tácita de la urbanización se realiza, mediante actuaciones aisladas de urbanización y gestión pública, la terminación de las obras que faltan para que las parcelas adquieran el carácter de solar, y de acuerdo con las diversas posibilidades de financiación, se acuerda aprobar un canon de urbanización para este fin.

4.-La situación práctica es que la urbanización estaba sin terminar. Ante esto el Ayuntamiento y vista la clasificación que las normas urbanísticas municipales del 2004 hacían del sector comentado, que es de suelo urbano consolidado, y para terminar después de 40 años la urbanización, optó por aprobar una actuación aislada de urbanización, del servicio de alumbrado, para todo lo que era el antiguo sector urbanizable y financiarlo por los propietarios. Respecto de la financiación, se dudo entre contribuciones especiales o canon de urbanización y se optó por el canon vía 201 del Reglamento de Urbanismo, derivado de la problemática legal y jurisprudencial de las contribuciones especiales.

5.- La parcela de la demandante no era solar, y el planeamiento lo clasifica como suelo urbano consolidado y deben de realizarse las actuaciones, para que esa y las demás parcelas de la urbanización se transformen en solar. Es cierto que el Ayuntamiento durante largos años concedía licencias de obras en las parcelas, pero eso no implica la ilegalidad de la actuación aislada de urbanización para con las obras de alumbrado público.

6.-El único acuerdo recurrido es la resolución de alcaldía de fecha 13 de junio de 2013, pero nunca la ordenanza reguladora de carácter general. Esto se puede comprobar del propio recurso y de la propia demanda, aunque no desconocemos la jurisprudencia que fija que, en el recurso indirecto contra disposiciones administrativas de carácter general, la interposición del recurso no tiene por qué recoger el recurso indirecto, al ser sólo un argumento de la ilegalidad. Quizás se refiera el apelante a un recurso indirecto de la ordenanza reguladora por lo dispuesto en las páginas 13 y 14 de la demanda presentada. Pero examinadas las mismas, se aprecia que no se trata de un recurso indirecto, sino que lo único que se plantea es la no aplicación de la ordenanza a la parcela de la demandante.

7.-La parte demandante alude a que se infringen los artículos 4, 6 y 7 de la Ordenanza del canon de urbanización; pero leídos los tres artículos, no se alcanza a saber cuál es la ilegalidad del contenido respecto a los mismos, ya que se trata de una copia de lo que fija el artículo 201 del Reglamento de Urbanismo. Se confunde un recurso indirecto contra la ordenanza por motivos de ilegalidad, con que la misma no sea aplicable a la parcela por cuestiones fácticas.

8.-Se alude a que no ha sido incorporada la ordenanza ni su expediente, pero esto no es responsabilidad de esta Administración ya que no fue solicitado por la parte demandante su envío, y además este expediente no afecta en nada a la legalidad o no de la actuación aislada y del canon de urbanización liquidado por el Ayuntamiento. Hay que decir que esta Ordenanza fue publicada definitivamente en el Boletín correspondiente, así como también en el tablón de edictos municipal, siguiéndose la correspondiente tramitación, sin que se haya presentado recurso directo alguno contra la misma.

9.-En cuanto que no se conoce nada de la tramitación del proyecto de actuación aislada, es responsabilidad de la parte demandante, ya que podía haberlo expuesto en primera instancia y ese aspecto no fue planteado en ningún momento ante el Juzgado. Por lo tanto, no puede abrirse ahora en segunda instancia una discusión sobre la legalidad o no de la aprobación del proyecto de obras ordinarias que es el proyecto de actuación aislada mediante gestión pública. Las actuaciones aisladas de urbanización se regulan en los artículos 210 a 215, y el procedimiento de aplicación cuando lo ejecuta el Ayuntamiento se contiene en el artículo 212 del Reglamento de Urbanismo. Además debe considerarse lo recogido en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, de fecha 18 de enero de 2005, recurso 506/2001. Igualmente es importante la sentencia de 24 de abril de 2009, dictada en recurso 22/2009 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, Sección 1ª.

La tramitación no ha sido puesta en tela de juicio en ningún momento en la primera instancia, por lo que no puede abrirse la discusión en esta segunda instancia en apelación.

10.-Respecto de la discusión acerca de la clasificación del suelo del ámbito de la actuación aislada, es decir la Urbanización Coto San Isidro, cabe

decir que es suelo urbano consolidado, como lo recoge en su informe el Secretario, porque las Normas Urbanísticas Municipales lo clasifican así. Nunca se hace una apreciación acerca del acierto o no de esa clasificación.

11.-Se quiere cambiar el informe del perito judicial, aludiendo a unas manifestaciones que ni siquiera existen en el informe pericial. El perito, en su página 7 del informe, confirma el argumento del Ayuntamiento, es decir, que por el mero hecho de ser suelo urbano consolidado la parcela no es solar; lo repite en la página 480. El perito judicial jamás dice que el suelo no sea urbano consolidado, sino que simplemente niega el automatismo de que suelo urbano consolidado sea igual a solar.

12.-Concurre la imposibilidad de introducir ahora la cuestión nueva de la clasificación del suelo como suelo urbanizable y no como suelo urbano consolidado. Si la parte hubiera querido poner en tela de juicio o discusión la clasificación del suelo, debería haberlo planteado en primera instancia, de tal forma que a través de un recurso indirecto se hubiera discutido.

13.-El Ayuntamiento ante la falta de determinación de la urbanización del sector ha aplicado el sistema de actuación aislada de urbanización, mediante gestión pública y financiación de canon de urbanización, por permitirlo el Reglamento de Urbanismo. Las actuaciones aisladas de urbanización se regulan en los artículos 211 a 215 del Reglamento de Urbanismo. Como se puede observar, la finalidad es la de completar los servicios urbanísticos o rehabilitarlos para que la parcela alcance la condición de solar. Esto se encamina totalmente con los deberes de los propietarios recogidos en el artículo 41 del Reglamento de Urbanismo.

14.-La definición de canon de urbanización en Castilla León es totalmente correspondiente con el de las actuaciones aisladas de urbanización mencionadas, y su objeto es claro, "la ejecución de una actuación urbanística" y deben de pagarla los propietarios incluidos en el ámbito de aplicación y que lo justifique. También la jurisprudencia avala de forma clara la legalidad del canon de urbanización, como es el caso de la sentencia antes indicada de esta Sala, de fecha 24 de abril de 2009, dictada en el recurso 22/2009; y también son de tener en cuenta la sentencia de esta misma Sala de fecha 8 de febrero de 2013, recurso 288/2012; así como la sentencia 2672/2014, de 23 de diciembre del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, dictada en recurso 283/2014. Igualmente lo

recogido por la sentencia de 27 de enero de 2012 dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Segunda, en Recurso 23/2010.

15.-Respecto a las obras de alumbrado público, se ha dejado claro que tienen el deber de sufragarlas los propietarios, cuando sus parcelas no sean solares y que el Ayuntamiento podrá repercutirlas mediante contribuciones especiales u otra forma.

16.-Es paradigmática, en cuanto al alumbrado público, la sentencia 197/2004, de 20 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla Y León de Burgos, Sección Primera, dictada en Recurso 402/2002.

17.-Además la propia legislación urbanística estatal lo corrobora. Así las actuaciones aisladas de urbanización se comprenden dentro de las que el Real Decreto Legislativo 2/2008 regula en su artículo 14, y establece la atribución del deber de costearlas en el artículo 16. Al no haber terminado la urbanización del sector, la parte demandante esta obligada a participar en esa terminación, no sólo por los deberes de los propietarios, sino también por la transmisión de las cargas urbanísticas del promotor inicial y posteriormente de la Comunidad de Propietarios Coto San Isidro. Ha quedado claro en el juicio en primera instancia que la parcela de la demandante no es solar, lo cual no es discutido.

18.-Las alusiones a los artículos 212 y siguientes no son aplicables a este supuesto, ya que si se observa el Reglamento de Urbanismo se ve que son artículos que se aplican a la gestión privada de las actuaciones aisladas de urbanización, pero no a las actuaciones de gestión pública.

19.-El otorgamiento de la licencia de obras si las parcelas no eran solares y sin establecer la condición de urbanización a la misma a la vez, no convierte la parcela en solar. La concesión de una licencia no cambia nunca el régimen jurídico del suelo en donde se ha concedido.

20.-El carácter de solar y suelo urbano es reglado y no puede verse alterada esta circunstancia por ningún acto administrativo. En este sentido la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, de fecha 14 de marzo de 2000, dictada en recurso 433/1997. Igualmente la sentencia de 24 de enero de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Superior de

Justicia de Cataluña, dictada en recurso 382/2010; o la sentencia de esta misma Sala y Sección 421/2014, de 15 de julio, dictada en recurso 107/2012.

Igualmente el Tribunal Superior de Justicia de Burgos ha dicho que la concesión de una licencia no implica que la parcela sea solar si no se dan los requisitos legales para ello. Así en sentencia de fecha 12 de septiembre de 2008, dictada en recurso 300/2006.

21.-La argumentación del apelante de que el legislador castellano-leones ha dispuesto que después de concedida licencia de obras no pueden realizarse obras de urbanización y, por tanto, no pueden sujetarse las parcelas a actuaciones aisladas, es equivocada; y así basta leer el artículo 211 del Reglamento de Urbanismo. Cuando el Reglamento habla de que se puede aplicar a la recuperación de la condición de solar, significa que en ese solar ya podía haberse construido edificación y por tanto haber concedido licencia, porque si no no se hablaría de "recuperar" o de "rehabilitar"; también lo confirma incluso el párrafo c) cuando alude a las "construcciones existentes". También este artículo admite cobrar un canon de urbanización incluso aunque se haya concedido previa licencia.

22.-Una parcela para ser solar no sólo tiene que tener todos los servicios, sino que debe de tenerlos en caudal y suficiencia. Se define el concepto de solar en el artículo 24 del Reglamento de Urbanismo. La condición de solar es un "plus" que se añade a la condición de suelo urbano consolidado y exige que tenga una serie de servicios, y además que esos servicios tengan "condiciones de caudal, potencia, intensidad y accesibilidad adecuadas para servir a las construcciones e instalaciones existentes y a las que prevea o permita el planeamiento urbanístico".

23.-El requisito de la suficiencia de los servicios ha sido aplicado de forma clara por los tribunales; así la sentencia de fecha 19 de diciembre de 2007 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, dictada en recurso 1568/2005; o la sentencia de esta Sala y Sección de Burgos de fecha 25 de noviembre de 2005, dictada en recurso 89/2005.

24.-El Ayuntamiento no va en contra del principio de confianza legítima, ni de sus propios actos, no produciéndose desviación de poder. Se acreditó en primera instancia que la licencia concedida sobre una de las dos parcelas de la parte apelante fue absolutamente irregular e ilegal y este expediente no puede en ningún caso vincular al Ayuntamiento. Además tenemos que añadir que la

teoría de los actos propios no puede provenir de un acto ilegal e irregular, como es evidente por la concesión de la licencia. Este criterio es unánime en toda la jurisprudencia, como se aprecia por la sentencia del Tribunal Supremo 162/99, o la sentencia 5862/2002; así como la sentencia 3465/2011. Igualmente se recoge por sentencia de fecha 17 de septiembre de 2010 dictada por esta Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, dictada en recurso 104/2009.

La actuación ilegal del Ayuntamiento concediendo licencias no puede vincular al Ayuntamiento "ad eternum", porque se va en contra del principio de legalidad, porque el precedente Administrativo no se aplica cuando proviene de una aplicación ilegal de la ley.

25.-No concurre desviación de poder, por cuanto que el título de un proyecto no cambia su contenido y del contenido del proyecto de obras se ve claramente que lo que se trata es de poner alumbrado donde no lo hay, dotar del caudal y suficiencia marcados por la normativa urbanística y sobre todo por la legislación sectorial para las farolas existentes y realizar las obras para poner "tomas de tierra" a las farolas que carecían en su práctica totalidad de ellas. Por lo tanto, independientemente del título del proyecto de obras ordinarias, la actuación real y el alcance de las obras cuadra perfectamente con el objetivo marcado en el artículo 211 del Reglamento de Urbanismo y en la ordenanza, que es el de completar o rehabilitar la urbanización para que alcance la condición de solar, que no tenía al faltar, entre otros servicios, el alumbrado público o no tener el caudal o potencia necesaria y suficiente. Las obras realizadas han sido claramente de dotar de servicio de alumbrado donde no existía o existía sin cumplir ningún precepto legal. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de fecha 25 de julio de 2013 que alega el apelante no es aplicable al caso por cuanto que la regulación y los requisitos del canon de urbanización en Valencia son totalmente diferentes a los de Castilla y León.

TERCERO.- El suplico de la demanda formulada por la parte actora es del contenido literal siguiente:

"SUPLICO: Que, teniendo por presentado este escrito con los documentos que acompañan, El/la Secretario/a judicial los admita, y tenga por interpuesto Recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución que

resolvía el recurso de reposición, de fecha 13 de junio de 2013, dictada en el expediente denominado "CANON DE URBANIZACIÓN OBRAS DE ALUMBRADO", y por formalizada demanda en el recurso interpuesto y, previos los trámites legales, el Tribunal dicte, en su día, sentencia por la que, de conformidad con las alegaciones de esta parte:

a) Anule la resolución impugnada, con expresa condena en costas para la Administración demandada.

b) En consecuencia declare nulo el expediente administrativo CANON DE URBANIZACIÓN OBRAS DE ALUMBRADO"".

Sin embargo, en el recurso de apelación se solicita se revoque la sentencia y se dicte otra por la que se declare que:

"a) Anule la Ordenanza impugnada, y con carácter subsidiario declare que la demandante, en su condición de propietaria de la parcela sita en la Calle Gijón n.º 11, no se encuentra sujeta a dicho canon, y todo ello con expresa condena en costas para la Administración demandada en cuanto a la Primera Instancia y sin hacer especial imposición de las costas causadas en este Recurso.

b) Se condene a la Administración demandada a estar y pasar por las anteriores declaraciones".

Se puede apreciar la diferencia entre lo solicitado en el suplico de la demanda y lo solicitado en el suplico de recurso de apelación, por cuanto que en la demanda no se solicitaba la nulidad de Ordenanza alguna.

Por otra parte, queda definitivamente determinado el objeto del recurso, que no es sino la impugnación de la Resolución de Alcaldía de fecha 10 de junio de 2013, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de Alcaldía de fecha 19 de abril de 2013, por la que se desestiman las alegaciones presentadas por doña Rosaura García García por los motivos expresados en el Informe de los Servicios Técnicos y se aprueba definitivamente el canon de urbanización para la financiación de la actuación urbanística "actuación aislada adaptación a la normativa de la instalación de alumbrado público del Coto San Isidro", que se va a ejecutar con arreglo al proyecto técnico redactado por arquitecto municipal, fijándose los parámetros correspondientes en la resolución, y se notifica y se requiere a los propietarios del ámbito afectado por la actuación urbanística para que, en el plazo de un mes desde el requerimiento, procedan a ingresar en la cuenta bancaria que se

expresa en la propia resolución la cantidad que se indica, advirtiendo que trascurrido el plazo fijado en el punto anterior de la resolución, se procederá a la exacción de las cuotas por vía de apremio.

Por tanto, en ningún caso se recurre la Ordenanza Reguladora del Canon de Urbanización, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Segovia núm. 82, de fecha 9 de julio de 2012, que se aporta en el expediente administrativo a los folios 2 a 4. Por ello, solamente procede entrar a conocer sobre esta Ordenanza en cuanto que esta ordenanza pueda vulnerar normativa de rango superior en cuanto a lo en ella regulado, no en cuanto a los aspectos formales del procedimiento seguido para su aprobación, y solamente en cuanto que la posible nulidad de la misma o de alguna de sus determinaciones determine la nulidad de la resolución administrativa impugnada de forma directa.

En este sentido procede traer aquí la jurisprudencia sentada por nuestro Tribunal Supremo en Sentencia de fecha 26 de diciembre de 2011, Recurso 2124/2008, ponente: Excma. Sra. Dª. María del Pilar Teso Gamella:

"Y, en fin, en tercer lugar, en ese examen completo del plan general que hace la sentencia, se analizan los vicios o defectos acaecidos en el procedimiento de elaboración del mismo, cuando sabido es que no pueden alegarse, ni resolverse, en el recurso contencioso administrativo los vicios formales en que pueda haber incurrido una disposición general indirectamente impugnada.

SÉPTIMO.- El tratamiento que la sentencia recurrida hace de la impugnación indirecta de dos planes generales de urbanismo --Plan General de 2000 y Plan General de 2005 de Las Palmas de Gran Canaria--, en un intento de garantizar la tutela efectiva, desdibuja los contornos que separan a la impugnación directa de la indirecta en nuestro ordenamiento jurídico.

Ciertamente la impugnación de las disposiciones reglamentarias ante la jurisdicción contencioso-administrativa puede ser directa o indirecta. En el recurso directo se puede cuestionar la legalidad tanto del contenido de la disposición general como invocar cualquier tipo de infracción, formal o material, que puede afectar, por tanto, a la regularidad del procedimiento de elaboración.

Por el contrario, en el recurso indirecto se impugna directamente un acto administrativo, en este caso una disposición de inferior rango, porque la norma reglamentaria que le proporciona cobertura no es conforme a Derecho.

Es decir, se impugna el acto o la disposición recurrida de modo directo, fundado en la ilegalidad de la disposición.

Por tanto, la esencia del recurso indirecto es que el vicio del que adolece el acto o la disposición recurrida directamente tiene su origen, su raíz, su fundamento jurídico, en la ilegalidad de la norma reglamentaria que le presta cobertura. De modo que anulado el acto o disposición que se impugna de modo directo --el plan especial--, no se puede analizar luego la norma reglamentaria de cobertura --plan general-- desvinculada de su aplicación, y ajena, por tanto, a la proyección de los vicios de ilegalidad de la norma indirectamente impugnada sobre un acto u otra disposición de inferior rango.

En este sentido, venimos declarando en aplicación e interpretación de los artículos 26 y 27 de la LCJA, en Sentencia de 6 de noviembre de 2009 (recurso de casación nº 4543/2005), que la impugnación indirecta de un plan general no puede tener la misma naturaleza y extensión que la impugnación directa, pues ha de estar vinculada, o en conexión directa, con la norma o acto de aplicación que se impugna directamente en el recurso contencioso administrativo y los vicios de nulidad que se le atribuyen. Dicho de otro modo, el vicio o defecto que se atribuye al acto o norma impugnada directamente ha de proceder, o tener su génesis, en la norma de cobertura impugnada indirectamente, de modo que la impugnación indirecta no abre el recurso a cualquier otra infracción desvinculada o desconectada de la infracción denunciada como motivo de nulidad del acto impugnado.

En fin, de lo anterior se infiere, también, que un plan especial de 2003 no puede tener como norma de cobertura de mayor rango a un plan general aprobado con posterioridad, concretamente en 2005. Obsérvese que la sentencia señala que su pronunciamientos se extiende a la "impugnación indirecta del Plan General adaptado del 2005".

OCTAVO.- Teniendo en cuenta, además, que hemos declarado que no concurre obstáculo alguno para impugnar indirectamente una norma reglamentaria, pues tal es el rango normativo de los planes de urbanismo, que da cobertura y determina el contenido de otra norma urbanística de inferior rango. Nos referimos a la sentencia de 25 de septiembre de 2009 (recurso de casación nº 553/2005), que declara que <<se aduce que tratándose de una relación entre dos planes de urbanismo y no entre un plan y un acto administrativo, no resulta de aplicación el mecanismo de la impugnación indirecta.

Al respecto debemos señalar que si bien el artículo 26 de la LJCA se refiere a "actos que se produzcan en aplicación" (apartado 1) y a "actos de aplicación" (apartado 2), sin embargo ello no excluye, a los efectos de declarar la inadmisibilidad del recurso que ahora se nos plantea, que cuando estamos ante normas reglamentarias enlazadas que se rigen por un criterio jerárquico, de modo que el contenido de las de superior rango es "aplicado" y desarrollado por las de rango inferior, sean de aplicación igualmente las relaciones propias de la impugnación indirecta, en la medida que la ilegalidad de la norma de cobertura se proyecta sobre la norma de aplicación. Dicho de otra forma, la disposición general que se impugna de manera directa --plan parcial-- puede estar viciada de ilegalidad porque la norma de superior rango --normas subsidiarias-- a cuyo amparo se dicta el plan parcial y, en tal medida ha de ser anulada.

La solución contraria que postula la parte recurrente conduce a perpetuar y consolidar situaciones de ilegalidad, al tiempo que impide que se observe la debida coherencia entre normas jerárquicamente ordenadas, como corresponde a todo sistema normativo, que se pretende salvaguardar mediante este mecanismo de impugnación>>.

"NOVENO.- Por lo demás, para cerrar el capítulo sobre la extensión y el alcance de la impugnación indirecta debemos añadir, como ya hemos anunciado, que, con motivo de la impugnación indirecta de una disposición general, no pueden invocarse los vicios formales acaecidos en su elaboración. La impugnación de tales defectos de procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos interpuestos contra las mismas, dentro de los plazos legalmente establecidos. De modo que el indirecto esencialmente está llamado a depurar los vicios sustantivos o de ilegalidad material en que pudieran haber incurrido las normas reglamentarias de cobertura y que haya proyectado tal disconformidad con el ordenamiento jurídico a los actos de aplicación o las disposiciones inferiores.

En este sentido venimos declarando, por todas, Sentencia de 11 de octubre de 2005 (recurso de casación nº 6822/2002) que <<ni el anterior artículo 39.2 y 4 de la Ley de 1956 ni el actualmente vigente artículo 26 excluyen expresamente ningún tipo de vicio del recurso indirecto contra disposiciones generales. Sin embargo, este Tribunal consideró que el sentido de la ley era que con ocasión de la aplicación de cualesquiera disposición general pudieran depurarse los vicios de ilegalidad en que pudiesen incurrir cuando dicha ilegalidad se proyectaba sobre el acto concreto de aplicación que se sometía a la revisión jurisdiccional, pues es precisamente en su aplicación concreta cuando más fácilmente se ponen de relieve consecuencias difícilmente advertibles en una consideración abstracta de la norma. Sin embargo, ello no suponía transformar la impugnación indirecta de los reglamentos en un procedimiento abstracto de control de normas permanentemente abierto y con independencia de que el vicio advertido se proyectase o no sobre el acto concreto de aplicación, como sucedería si a través de la impugnación indirecta se pudiesen plantear los

*vicios formales o de procedimiento en que pudiera haber incurrido la elaboración de una disposición reglamentaria. Por lo contrario, la impugnación de los vicios de procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos y en los plazos para ellos establecidos**, quedando el recurso indirecto tan sólo para depurar con ocasión de su aplicación los vicios de ilegalidad material** en que pudieran incurrir las disposiciones reglamentarias y que afecten a los actos de aplicación directamente impugnados. En suma, razones tanto del fundamento del recurso indirecto en el ámbito de las disposiciones reglamentarias como razones de seguridad jurídica, hacen preferible que los posibles vicios de ilegalidad procedimental de los reglamentos tengan un período de impugnación limitado al plazo de impugnación directa de la disposición reglamentaria (Sentencias de 17 de junio de 2.005 -RC 8.049/1.997- y 21 de abril de 2.003 -RC 2.927/1.995-, con cita de otras anteriores)*

Pues bien, no habiendo cambiado a los efectos de la impugnación indirecta de las normas reglamentarias nuestra Ley Jurisdiccional, no se advierte razón alguna para modificar dicha jurisprudencia, que debemos ratificar. A ello no obsta la introducción de la cuestión de ilegalidad en el artículo 27 de la Ley de la Jurisdicción, que no afecta al presente supuesto, ya que no estamos en presencia de una cuestión que hubiera sido planteada por un tribunal de instancia sino de una simple impugnación indirecta de normas contemplada en el artículo 39 de la anterior Ley jurisdiccional y en el artículo 26 del texto legal actualmente en vigor. Por lo demás, la introducción del procedimiento de la cuestión de ilegalidad no afecta a las razones en que se funda la referida jurisprudencia sobre la inviabilidad de aducir vicios de procedimiento en la impugnación indirecta de disposiciones reglamentarias>>."

Por tanto, respecto de esta pretensión de nulidad de la Ordenanza formulada en el recurso de apelación, solamente es posible apreciarla desde la perspectiva de considerar se trata de una impugnación indirecta de la Ordenanza. Impugnación que se puede realizar, aun cuando no se haya formulado en primera instancia, por cuanto que es posible alegar la nulidad de esta Ordenanza y esta nulidad pueda afectar a la resolución directamente impugnada; en cuyo caso, si hubiese sido aceptada tal alegación por el Juez, debería haber planteado la cuestión de ilegalidad prevista en el artículo 27.1 de la Ley 29/92, en la forma prevista en el artículo 123 de esta misma Ley. Cuestión de ilegalidad que no hubo motivo para plantearla por cuanto que se desestimó la demanda. Distinto hubiese sido si no se hubiese formulado alegación alguna en primera instancia sobre la nulidad de la Ordenanza, pues el recurso de apelación lo es de la sentencia, y no puede, en principio, resolver la sentencia sobre algo que no se planteó en la instancia.

CUARTO.-Realizada la anterior precisión, procede entrar a resolver las cuestiones planteadas sobre el fondo en este recurso de apelación.

Y como punto de partida procede recordar que nos encontramos con una "actuación aislada" que afecta a toda una urbanización, la urbanización Coto de San Isidro. Por otra parte, esta urbanización empezó a construirse nada menos que, según se expresa en el informe del perito judicial, en 1967 la primera fase, y en 1977 la segunda fase; y fue el día 23 de mayo de 2012 cuando el Ayuntamiento resolvió proceder a la recepción tácita de la urbanización (Boletín Oficial de la Provincia de fecha 8 de junio de 2012 -folio 56 de las actuaciones-), y ello determinado fundamentalmente por cuanto que en las Normas Urbanísticas este suelo se encontraba clasificado como suelo urbano consolidado y por cuanto que se han otorgado diversas licencias urbanísticas de edificación. Por otra parte, las Normas Urbanísticas Municipales fueron aprobadas en el año 2004. Todo esto plantea una ineludible problemática en cuanto a la concreción de la urbanización existente en este suelo, pues realmente no se produjo una recepción de la urbanización mediante resolución expresa, sino que lo que se produjo es un acuerdo del Ayuntamiento, por el que se daba forma a la presunta recepción tácita operada, que se manifestaba en dos fundamentales y trascendentes aspectos, como ya hemos indicado, que son la clasificación de este suelo como suelo urbano consolidado y la concesión de diversas licencias urbanísticas; pero no consta que se hubiese realizado totalmente la urbanización, y los defectos de esta urbanización se ponen claramente de manifiesto por el informe pericial realizado por don Francisco de Borja, en su condición de perito judicial nombrado en este procedimiento ordinario 20/2014.

Esta es la situación que genera actualmente una fuerte tensión respecto de la forma de llevar a cabo una real y efectiva urbanización, el pago de la misma y la consideración o no de que efectivamente las parcelas deben considerarse solares. Estamos ante un supuesto muy específico que difícilmente es trasladable a otras posibles actuaciones urbanísticas.

La primera precisión es indicar que no se ha recurrido el acuerdo que aprueba el Proyecto de Actuación Aislada de Urbanización "Adaptación a Normativa de la Instalación del Alumbrado Público" que, al parecer, se dicto con fecha 9 de julio de 2012, que es el que motiva las resoluciones impugnadas, en cuanto que en ellas se aprueba definitivamente e individualizadamente el canon de urbanización para la financiación de esta actuación urbanística. Esta falta de impugnación de este acuerdo lleva a la

consecuencia de que consideremos que este acuerdo municipal se ajusta a derecho, no siendo objeto de discusión en este pleito, con todas las consecuencias inherentes a ello y sin perder de vista la trascendencia fundamental de su publicación en el Boletín correspondiente, que estudiaremos más abajo.

QUINTO.- Con lo dicho, es preciso afirmar que en suelo urbano consolidado se pueden realizar actividades urbanísticas a través de actuaciones aisladas, siendo precisamente la forma de intervención en suelo urbano consolidado la de las actuaciones aisladas, y así el artículo 65.2 de la Ley de urbanismo establece que "en suelo urbano consolidado, la gestión urbanística se efectuará mediante actuaciones aisladas, que se desarrollarán sobre las parcelas existentes o sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización, conforme al artículo 71 de la misma Ley. Por otra parte, el artículo 69.1.a) de esta misma Ley establece que las actuaciones aisladas pueden tener por objeto completar o rehabilitar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar, o bien edificar los solares o rehabilitar las construcciones existentes en los mismos. Añadiéndose en su artículo 70.2 que en las actuaciones aisladas de urbanización de gestión pública, la entidad que asuma la condición de urbanización promueve y ejecuta la actuación como obra pública ordinaria, y la financia, según el caso, con sus propios medios o imponiendo un canon de urbanización o contribuciones especiales a los propietarios beneficiados por la actuación. De estos preceptos se saca la ineludible consecuencia de que en suelo urbano consolidado pueden existir parcelas que no reúnan los requisitos para ser consideradas solares, pues en otro caso, si sólo pudiesen constituir suelo urbano consolidado los solares, no tendría razón de ser el hecho de que las actuaciones aisladas (que es la forma de llevarse a cabo la gestión urbanística en suelo urbano consolidado) puedan tener por objeto una actividad urbanizadora a fin de que las parcelas alcancen o recuperen la condición de solar.

Por otra parte, aun cuando la ley refleja una cierta contradicción entre lo recogido en el artículo 65.2 y lo recogido en los artículos 69 y siguientes, es preciso interpretar estos preceptos en el sentido de que el artículo 65.2 considera que el conjunto de parcelas que forman la actuación aislada se

denominan unidades de normalización, pudiendo ser actuaciones aisladas de urbanización, actuaciones aisladas de normalización y actuaciones aisladas de urbanización y normalización, en cuanto a que tienen por objeto completar o rehabilitar la urbanización, a que se refiere la letra a) del artículo 69.1. Y lo cierto es que este artículo 65.1 se remite al artículo 71 en cuanto a la forma en que se deben desarrollar estas actuaciones aisladas, por lo que la referencia al artículo 71 debe comprender, en cuanto se refiere a su desarrollo, tanto las actuaciones de urbanización, como las actuaciones de normalización; recogiendo este artículo 71.2 que la gestión de las actuaciones de normalización se desarrollará sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización, utilizándose como instrumento el Proyecto de Normalización; y si ponemos esto en relación con la remisión que realiza el artículo 65.2 a dicho artículo 71, la conclusión, a falta de una mayor claridad expresiva en la ley, es que este desarrollo se puede realizar a través de un Proyecto, que es lo realizado en el caso presente. Por tal motivo, aun cuando tal Proyecto de Actuación Aislada no se ha aportado, se presume que se ajusta a derecho por cuanto que no se ha recurrido y las actuaciones administrativas gozan de la presunción de legalidad; ahora bien, se precisa su publicación, conforme al artículo 251.3 del Reglamento de Urbanismo, al que se remite el artículo 220. Por otra parte, este artículo 71.2 dispone que reglamentariamente se establecerán las condiciones para delimitar dichas unidades así como el contenido del Proyecto y su procedimiento de aprobación; por lo que, aun cuando no esté prevista la Actuación Aislada en las Normas Urbanísticas, se puede llevar a cabo a través de estos Proyectos de Normalización. Otra cosa es que no se haya seguido el procedimiento de elaboración del proyecto de normalización que se recoge en los números 3 y 4 del artículo 251 del Reglamento de Urbanismo, a los que se remite el artículo 220 del mismo Reglamento; pero lo cierto es que, al no haber sido impugnado el acuerdo de aprobación de este Proyecto, no puede ser objeto de estudio en este recurso, presumiéndose que es ajustado a derecho, sin perjuicio de lo que diremos respecto de su eficacia y las consecuencias relativas a la falta de publicación.

Igualmente, esta falta de impugnación lleva como consecuencia que ya se ha determinado -pues debe hacerse bien por la vía del artículo 24 del Reglamento de Urbanismo, bien en el propio Proyecto (dependiendo de los distintos supuestos)- qué parcelas son solares y qué parcelas en el momento

de aprobación del Proyecto de Actuación Aislada no son solares, puesto que la actuación aislada tiene como fin fundamental que las parcelas alcancen o recuperen la condición de solar (art. 69.1.a) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León), en los supuestos de que el objeto de la actuación aislada sea el completar o rehabilitar la urbanización.

SEXTO.-Por otra parte, tampoco en primera instancia se han impugnado de forma indirecta las Normas Urbanísticas, ni se ha solicitado que se considere este suelo como suelo urbano no consolidado, sino que simplemente se hacen las alegaciones para intentar que no se pague el canon impuesto. No se puede olvidar que la Ley de urbanismo recoge las categorías de suelo urbano en su artículo 12, entendiendo que es suelo urbano consolidado el constituido por los solares y demás terrenos aptos para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, así como por los terrenos que puedan alcanzar dicha aptitud mediante actuaciones aisladas; y define el suelo urbano no consolidado como el constituido por los demás terrenos que se pueden clasificar como suelo urbano, continuando expresando que "se incluirán" en esta categoría, en primer lugar, los terrenos en los que sean precisas actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución o reparcelación. Por tanto, si realmente nos encontramos ante este supuesto de precisar actuaciones de urbanización que exijan equidistribución, lo que procede es la modificación de las Normas Urbanísticas, clasificando este suelo como suelo urbano no consolidado.

Ahora bien, en este recurso sólo se impugna el canon de urbanización aplicado por la actividad llevada a cabo a través del proyecto de actuación urbanística relativa a una actuación aislada de adaptación a normativa de la instalación de alumbrado público del Coto San Isidro, por lo que nos encontramos ante un supuesto perfectamente encajable en la necesidad de realizar una actuación urbanística para que unas parcelas adquieran la condición de solar, pues se trata de completar y/o rehabilitar este servicio; y en concreto las parcelas de la actora-apelante exigen esta actuación urbanística, puesto que la parcela con referencia catastral 4751020UL8145S0001RZ precisa la adaptación a normativa de la instalación de alumbrado público y la parcela con referencia catastral 4751026UL8145S0001SZ no tiene suministro

de energía eléctrica, precisando también la adaptación a la normativa de la instalación, según se desprende por los planos aportados en el informe pericial practicado por don Francisco de Borja (folios 112 y 513 de las actuaciones), por la prueba documental y las testificales practicadas en juicio y fundamentalmente porque, a falta de la prueba de su contenido, es de presumir que se especifiquen en el Proyecto de Actuación Aislada. Por tanto, estas dos parcelas no pueden ser consideradas como solares (pues las abarca un Proyecto de Actuación Aislada de urbanización que no ha sido recurrido) en el momento actual (en el momento anterior a realizarse estas actuaciones de urbanización que se recogen en esta actuación aislada causa de haberse girado el canon), sino que precisan de actuaciones de urbanización que se pueden llevar a cabo a través de actuaciones aisladas, pues una mera adaptación del servicio de alumbrado, de un único servicio, no puede considerarse como que se trate de una actuación que exija una equidistribución, en cuyo caso hubiese sido preciso categorizar este suelo como suelo urbano no consolidado; no podemos olvidar en ningún caso que no ha sido recurrido el Proyecto de Actuación Aislada, por lo que debemos presumir que se ajusta a la legalidad, y que se cumplen las determinaciones establecidas en los artículos 218 a 220 del Reglamento de Urbanismo, tanto en cuanto al contenido del mismo, como a su tramitación, cuya aprobación se debe realizar conforme a lo establecido en los aportados 3 y 4 del artículo 251 al remitirse al mismo el artículo 220; recogiendo este artículo 251, en su número 3, que el acuerdo de aprobación inicial del proyecto debe publicarse en el Boletín Oficial de Castilla y León y notificarse a los propietarios y titulares de derechos, entre otras muchas disposiciones que recoge este precepto, lo que determina que se cumpla este procedimiento que se debe seguir para aprobar el proyecto de actuación aislada; e igualmente en el núm. 4 de este artículo 251 se recoge que se debe notificar el acuerdo de aprobación inicial y definitiva a los propietarios y titulares, por lo que es esta resolución de aprobación definitiva del Proyecto de Actuación Aislada la que debe ser impugnada dentro de plazo si se considera que estas parcelas ya reúnen la condición de solar, que es la finalidad que se busca con una actuación aislada, conforme a lo recogido en el artículo 69.1 de la Ley de Urbanismo; y todo ello con los efectos que indicaremos si no se ha publicado. Es indudable que si no se consiguiese esta finalidad de alcanzar o recuperar la condición de solar, se incumpliría con

esta actuación urbanística lo recogido en este precepto, pero no es objeto de discusión en este pleito, puesto que no se ha recurrido el acuerdo de aprobación del proyecto de actuación aislada.

Es indudable que se puede promover y ejecutar la actuación como obra pública ordinaria, pero para que ello sea posible es preciso que se haya delimitado territorialmente la zona sobre la que se ejecute la actuación aislada y se haya objetividado la finalidad de esta actuación aislada, que sólo se puede realizar bien mediante el correspondiente proyecto de actuación aislada o bien preveyéndose esta actuación aislada en el instrumento de planeamiento correspondiente(extremo este segundo que no concurre en el supuesto presente).

SÉPTIMO.-Precisado ya que no se exige que las parcelas reúnan los requisitos como para ser considerados solares para clasificar el suelo como suelo urbano consolidado y precisado que las dos parcelas de la actora realmente no pueden ser consideradas solares a todos los efectos, pues se ha aprobado un Proyecto de Actuación Aislada que abarca estas parcelas, por lo que se reconoce esta falta del cumplimiento de todos los requisitos para que puedan ser consideradas como solares, y precisado que no se necesita una equidistribución de beneficios y gastos, cargas, es acertado el acudir, para obtener un servicio que lleve como resultado a la obtención del carácter de solar de estas parcelas, a llevar a cabo estas obras de urbanización por una actuación aislada que se ajusta en principio a la normativa urbanística. Igualmente se ajusta a la normativa urbanística el llevar a cabo la delimitación del ámbito de esta actuación aislada a través de un Proyecto, atendiendo a la remisión que realiza el artículo 65.2 de la Ley de Urbanismo al artículo 71 de esta misma Ley. Todo ello atendiendo a que no se ha impugnado el correspondiente Proyecto de Actuación Aislada, por lo que se presume que se ajusta a derecho su elaboración y su contenido.

Partiendo de lo indicado, procede precisar que, si se hubiese procedido a la publicación y a la notificación a los propietarios el Proyecto de Actuación Aislada, sería perfectamente legal la imposición de un canon para sufragar los gastos de esta actuación urbanística, pues el artículo 70.2 de la Ley de Urbanismo establece que la entidad que asuma la condición de urbanizador financia la actuación aislada de urbanización de gestión pública, como es el

caso, bien por sus propios medios o bien imponiendo un canon de urbanización o contribuciones especiales a los propietarios beneficiados por la actuación. En el presente supuesto la Administración ha optado por imponer un canon de urbanización, encontrándose entre los propietarios beneficiados por la actuación la aquí recurrente-apelante.

OCTAVO.- Indicado lo anterior, se precisa determinar si procede la impugnación indirecta de la Ordenanza Reguladora del Canon de Urbanización. Respecto de este extremo, lo primero que procede precisar es que el canon no tiene su fundamento en la Ordenanza, sino que tiene su fundamento en la propia actuación aislada, en el Proyecto de Actuación Aislada, por cuanto que el art. 70.2 de la Ley de Urbanismo establece la posibilidad de imponer un canon de urbanización a los propietarios beneficiados por la actuación para sufragar y financiar los gastos originados por la ejecución de la actuación aislada. Por ello, la procedencia o no procedencia del canon no viene configurada en relación con la Ordenanza, sino en relación con la Ley de Urbanismo. Por otra parte, no se fundamenta para nada la posible vulneración de dicha Ordenanza en los artículos del Reglamento de Urbanismo en los que se recogen las reglas para imponer la prestación del canon de urbanización (artículo 201), ni se nos indica en qué vulnera la Ordenanza a la legislación sobre haciendas locales a la que se remite este precepto o a otra legislación aplicable al supuesto aquí enjuiciado.

El hecho de que en la Ordenanza no se recoja precisamente esta concreta urbanización en ningún caso supone vulneración de normativa alguna, puesto que lo que regula la Ordenanza no es precisamente el canon de una concreta y determinada urbanización, sino la regulación de la imposición y de la prestación del canon para todas las posibles actuaciones urbanísticas, siendo el Proyecto de Actuación Aislada el que concreta la actuación aislada y el que concreta si esa actuación aislada se financia con un canon, se financia con contribuciones especiales o la financia la propia administración que actúa como urbanizador. La Ordenanza en ningún caso determina si un suelo tiene las condiciones para ser considerado solar o no las tiene, sino que es en las normas urbanísticas o en el correspondiente proyecto de actuación aislada donde se determina esta circunstancia, de tal forma que si reúne la condición de solar no debe ser objeto de una actuación aislada de las recogidas en la

letra a) del artículo 69.1 de la Ley de Urbanismo, cuando el objeto sea distinto del de edificar los solares o rehabilitar las construcciones existentes en los mismos.

Por otra parte, la Ordenanza no es la que justifica cualquier actuación o intervención en suelo del término municipal, sino que lo que justifica esta actuación o intervención es la actuación aislada aprobada.

Si el Proyecto de Actuación Aislada se hubiese publicado en la forma que determina el artículo 251 del Reglamento de Urbanismo, sin duda el canon que se ha impuesto no vulneraría para nada lo recogido en el artículo 201 del Reglamento de Urbanismo, y no se acredita que vulnere la legislación sobre haciendas locales, solamente haciéndose la alegación relativa al plazo en el que se debe abonar el Canon, puesto que este plazo viene establecido en la letra c) de este artículo 201, que es precisamente el recogido en la resolución impugnada. Tampoco se produciría, si se hubiese publicado, desviación de poder, ni infracción de la ley 30/92, puesto que en ningún caso se quebrarían los principios de buena fe y confianza legítima, ni de seguridad jurídica, con la resolución impugnada, puesto que lo que se pretende es la imposición y fijación del canon correspondiente, así como su exigencia, y ello porque es preciso financiar la actuación prevista en el Proyecto de Actuación.

NOVENO.- Pero lo cierto es que el Proyecto no se ha publicado, no se acredita su publicación y es a la Administración a la que corresponde acreditar esta publicación. Además, esta Sala ha acordado, por providencia de 29 de enero, requerir al Ayuntamiento informe a la Sala sobre la publicación del acuerdo de aprobación del Proyecto de Actuación Aislada Adaptación a la normativa de la instalación de alumbrado público del Coto San Isidro, en el Boletín Oficial de Castilla y León, conforme al artículo 251.3.d) del RU; informando la Administración, por escrito presentado el día 12 de febrero, que “no se tiene constancia de que se haya realizado dicha publicación”.

La publicación es esencial, no sólo por ser un requisito exigido por el artículo 251 del Reglamento de Urbanismo, sino también por que estos proyectos son instrumentos de gestión urbanística, como se recoge en el artículo 219, y sobre todo porque tienen las facultades de delimitar y modificar las unidades de normalización, conforme al artículo 218, lo que determina que contienen actuaciones realmente reservadas en principio a los instrumentos de

planeamiento urbanístico en los que se determina la ordenación detallada de los terrenos, y prueba de ello es que en este artículo 218 se recogen los dos instrumentos para delimitar y modificar estas unidades (mediante el proyecto de normalización y mediante los instrumentos de planeamiento urbanístico). Atendiendo a estas circunstancias, la falta de publicación lleva como consecuencia la falta de eficacia del Proyecto, siendo aplicable, aún cuando se refiera a instrumentos de planeamiento, la doctrina que se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de fecha 26 de septiembre de 2013, dictada en recurso de casación 5470/2010:

"QUINTO. - El motivo segundo , en el que se reprocha a la Sala de instancia la infracción del artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local (LBRL) y jurisprudencia de aplicación, por omisión del deber de publicar las normas incluidas en los planes urbanísticos en el correspondiente periódico oficial, ya que el documento de nueva formulación del sistema de actuación y estudio económico financiero del PERI Nº 2 El Carmen tiene un contenido normativo y tales normas no se han publicado en el Boletín Oficial de la Provincia, no puede ser acogido.

Es consolidada la jurisprudencia de esta Sala que vincula la eficacia de los planes de urbanismo a su publicación previa, ya que el artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local , tanto en su redacción originaria como tras la reforma operada por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, exige para la eficacia de los planes urbanísticos la previa publicación de sus normas y no sólo la del acuerdo de aprobación definitiva; y ello, con independencia de que su aprobación definitiva corresponda a los Ayuntamientos o a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, afecta la falta de publicación a su eficacia , pero no a su validez, por lo que, ha de concluirse, el plan no publicado es válido, pero ineficaz. Entre otras, SSTS de 10 y 27 de octubre de 2011, Rec. Cas. nº 5846/1998 y 5321 / 2008 y de 12 de julio de 2012, Rec. Cas. nº 3902/2009 .

Respecto de la obligación de publicación de los planes de urbanismo en relación con las exigencias previstas en el artículo 70.2 LBRL, la jurisprudencia de esta Sala ---como se recuerda en la STS de 8 de octubre de 2010, RC 4289/2006 --- desde antiguo, al menos desde la sentencia de 10 de abril de 1990 , y, con posterioridad, de modo profuso y uniforme, viene declarando --- STS de 15 de febrero de 2012, RC 2134/2009 ----:

Primero , que los planes de urbanismo efectivamente son normas jurídicas de rango reglamentario y como tales, como exigencia derivada del principio de publicidad de las normas previsto en el artículo 9.3 de la CE , han de ser publicadas en el boletín oficial correspondiente.

Segundo , que la publicación es un presupuesto de eficacia , no de validez, de manera que, como demandan los artículos 2.1 del Código Civil y el 70.2 de la repetida Ley de Bases de Régimen Local, tales normas no entran en vigor hasta que se haya publicado

completamente su texto. Del mismo modo el artículo 52.1 LRJPAC dispone que para que produzcan efectos las disposiciones administrativas han de ser publicadas.

Tercero , que no basta la publicación del acuerdo de aprobación y la indicada publicación ha de comprender las normas urbanísticas en su totalidad.

Cuarto , que las fichas y los planos tienen o no carácter de normas urbanísticas según el contenido de las mismas.

Por ello, la falta de publicación podría tener consecuencias en los actos dictados en ejecución del PERI, pero no en el caso en que se combate directamente su validez, esto es, su legalidad, y no la de actuaciones administrativas dictas en ejecución del mismo".

Esta falta de publicación del Proyecto de Actuación Aislada lleva como consecuencia la nulidad de las resoluciones aquí impugnadas, pues traen base de aquel Proyecto, que le sirve de cobertura. Así se recoge por la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 25 de octubre de 2012, dictada en recurso de casación número 2872/2010:

“Pues bien, el Plan Parcial del Sector 8 "Munto", que se tramitó de forma simultánea al expediente de Revisión de las Normas Subsidiarias de Orio, obtuvo la aprobación inicial el 30 de agosto de 2005 y la aprobación definitiva el 4 de marzo de 2008 (Boletín Oficial de Guipúzcoa de 22 de marzo de 2008). Esto significa cuando que se aprobó el Plan Parcial no estaba todavía publicado, aunque sí aprobado, el texto refundido de las Normas Subsidiarias. Por ello, en la aprobación definitiva del Plan Parcial el Ayuntamiento adoptó la siguiente fórmula: "la eficacia jurídica del presente acuerdo municipal queda supeditada a la publicación y entrada en vigor de la normativa contenida en el Texto Refundido de la Revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Orio, aprobado por el Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Guipúzcoa en sesión de 27 de diciembre de 2007, de modo que las Ordenanzas Reguladoras del Plan Parcial no se publicarán en el Boletín Oficial de Guipúzcoa, a los efectos de su entrada en vigor, hasta en cuanto no se publique previamente en el Boletín Oficial de Guipúzcoa la citada normativa general".

Ahora bien, por más que el acuerdo del Ayuntamiento incorporase ese condicionamiento o cautela, lo cierto es que en el momento de la aprobación definitiva del Plan Parcial el instrumento de planeamiento general, al no estar publicado, no había desplegado aún sus efectos jurídicos, entre los que se encuentra el de posibilitar la aprobación de instrumentos de desarrollo. Y siendo ello así, la aprobación del Plan Parcial no resulta válida, pues infringe el principio de jerarquía normativa, sin que esta conclusión pueda considerarse enervada por la utilización de alguna fórmula de condicionamiento de la eficacia . Acierta pues la sentencia de instancia cuando señala que se trata de un problema de validez del acuerdo de aprobación del Plan Parcial y no de eficacia . En este sentido pueden verse, entre otras, nuestras sentencias de 20 de mayo de 1999 (casación 3150/93) y 22 de julio de 2009 (casación 2327/05).

No habiéndose publicado el Proyecto, no despliega sus efectos jurídicos, lo que determina que la resolución administrativa impugnada no resulta válida pues carece de cobertura. Esta cuestión ha sido planteada en la

demanda al referirse a la falta de modificación de las Normas Urbanísticas, que implica igualmente que se debe dar la debida publicidad y con los correspondientes efectos al Proyecto de Actuación Aislada, en cuanto realiza una determinación de los limites de la actuación que no realizaban las Normas, por lo que realmente no se puede considerar que sea una cuestión nueva no planteada en la demanda.

Procede, en suma, estimar el recurso de apelación.

DÉCIMO.-Al estimarse el recurso de apelación, no procede la imposición de costas en primera instancia, en virtud del artículo 139 de la Ley 29/98; pero tampoco procede imponerlas a la Administración, puesto que ya de por sí lo resuelto en primera instancia demuestra unas dudas importantes de hecho y/o de derecho; además resulta evidente una muy fuerte duda de derecho generada por la redacción del artículo 65.2 de la Ley de Urbanismo y la posterior división de actuaciones aisladas en actuaciones de urbanización y de normalización que se recoge en el artículo 69 de la Ley indicada, expresándose únicamente en las actuaciones de normalización (artículo 71) que se utiliza como instrumento el Proyecto de Normalización, a pesar de indicar en el artículo 65.2 que las actuaciones aisladas, sin distinguir entre de urbanización o de normalización, se desarrollarán sobre las parcelas existentes o sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización, conforme al artículo 71.

ÚLTIMO.-En cuanto a las costas causadas en esta segunda instancia, al estimarse el recurso de apelación interpuesto, no procede imponer las costas a ninguna de las partes, por aplicación del artículo 139 de la Ley 29/98.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación la SALA ACUERDA

F A L L O

Que se estima parcialmente el recurso de apelación registrado con el núm. **165/2015**, interpuesto por doña Rosaura García García, representada por el procurador don Eusebio Gutiérrez Gómez y defendida por el letrado Sr.

Tovar de la Cruz, contra la sentencia de fecha 5 de mayo de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Segovia en el procedimiento ordinario núm. 20/2014, por la que se desestima el recurso interpuesto contra la Resolución de Alcaldía de fecha 10 de junio de 2013, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de Alcaldía de fecha 19 de abril de 2013, por la que se desestiman las alegaciones presentadas por doña Rosaura García García por los motivos expresados en el Informe de los Servicios Técnicos y se aprueba definitivamente el canon de urbanización para la financiación de la actuación urbanística "actuación aislada adaptación a la normativa de la instalación de alumbrado público del Coto San Isidro", que se va a ejecutar con arreglo al proyecto técnico redactado por arquitecto municipal, fijándose los parámetros correspondientes en la resolución, y se notifica y se requiere a los propietarios del ámbito afectado por la actuación urbanística para que, en el plazo de un mes desde el requerimiento, procedan a ingresar en la cuenta bancaria que se expresa en la propia resolución la cantidad que se indica, advirtiendo que trascurrido el plazo fijado en el punto anterior de la resolución, se procederá a la exacción de las cuotas por vía de apremio; y en virtud de esta estimación se revoca la sentencia apelada y se dicta otra por la que, con estimación de la demanda, se declara la nulidad de las resoluciones administrativas impugnadas.

No procede entrar a resolver sobre la posible nulidad de la Ordenanza Reguladora del Canon de Urbanización.

No se imponen las costas causadas a ninguna de las partes, ni las causadas en primera instancia ni las causadas en esta segunda instancia, debiendo satisfacer cada parte de las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes.

Esta sentencia es firme y contra ella no cabe interponer recurso ordinario alguno.

Devuélvanse los autos al Juzgado de procedencia con certificación de esta resolución, para su ejecución y cumplimiento, debiendo acusar recibo.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos los Ilmos. Sres. Magistrados componentes de la Sala al inicio indicados, de todo lo cual, yo el Letrado de la A. J., doy fe.