



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de ... solicita, mediante escrito de fecha 11 de septiembre pasado, y registro de entrada en Diputación el día 17 de los corrientes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con la *“solicitud de licencia de apertura para la actividad de taller de ferralla, cerrajería y estructura en general en un terreno rústico”* del municipio.

Con dicha finalidad y, más concretamente, con la de cumplir el requisito sustantivo de superficie mínima de la finca, exigido legalmente para determinadas construcciones e instalaciones a ubicar en suelo rústico, según ámbitos y tipologías edificatorias señaladas en la Orden de la Consejería de Obras Públicas, de 31 de marzo de 2003, el interesado ha presentado, al parecer, junto a la correspondiente solicitud de licencia, sendos contratos privados de arrendamiento de varias fincas, que, agrupadas, superarían las dos hectáreas de superficie mínima exigida para dicho ámbito y tipología de actividad, según la mencionada Orden.

Según el propio Ayuntamiento, dado que los mencionados contratos privados de arrendamiento adolecían inicialmente de diversas irregularidades, se procedió a requerir al interesado para que subsanara los defectos y omisiones observadas, desconociendo, por nuestra parte, si, finalmente, éstas fueron subsanadas o no. En cualquier caso, como quiera que la entidad local tiene dudas de la intrínseca validez del mecanismo del arrendamiento privado de fincas, utilizado por la parte interesada para cumplir así con el requisito de la superficie mínima establecida para la implantación de la actividad en suelo rústico, la Sra. Alcaldesa quiere saber:

1º Si el Ayuntamiento puede exigir un documento público y/o la inscripción en el Registro de la Propiedad de tales arrendamientos.

2º Si la constancia del cumplimiento del mencionado requisito sustantivo de la superficie mínima y la validez de los documentos que la sustentan es atribución del propio Ayuntamiento o, por el contrario, corresponde a la Comisión Provincial de Urbanismo.

Pues bien, dados los concretos y precisos términos en que han sido planteadas las cuestiones mencionadas, sin más preámbulos, y a la vista de la legislación que



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



consideramos de aplicación al caso, que después citaremos, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Entre los derechos urbanísticos reconocidos a los propietarios de suelo rústico, se encontrarían, según el artículo 7.2¹, letra b), del Reglamento de Suelo Rústico (en adelante, RSR), aprobado por Decreto 242/2004, de 27 de julio, que desarrolla la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, además de los derivados de la propia naturaleza de esta clase de suelo, como la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga, según la actividad a la que los terrenos estén efectivamente destinados, los de realización de obras y construcciones y el desarrollo de usos y actividades, no contemplados entre los mencionados con anterioridad. No obstante, según el precepto citado, el ejercicio de estos últimos derechos deberá estar expresamente legitimado por la propia ordenación territorial y urbanística.

Por tanto, lo primero que deberá hacer el Ayuntamiento, en su caso, es consultar el instrumento de planeamiento general, que pudiera tener aprobado y en vigor, y comprobar si la instalación para la que se ha solicitado la pertinente licencia de apertura está legitimada para su ubicación en suelo rústico de reserva. De no decir nada el

¹ **Artículo 7. Derechos de los propietarios de suelo rústico.**

(...)

2. *Los derechos anteriores comprenden*

a) La realización de los actos no constructivos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que los terrenos estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, los cuales no podrán suponer ni tener como consecuencia la transformación de dicho destino o el uso residencial o de vivienda, o la transformación de las características de la explotación, y deberán permitir la preservación, en todo caso, de las condiciones edafológicas y ecológicas, así como la prevención de riesgos de erosión, de incendio o para la seguridad o salud públicas.

(...)

b) La realización de obras y construcciones y el desarrollo de usos y actividades que excedan de las previstas en la letra anterior y se legitimen expresamente por la ordenación territorial y urbanística en los términos previstos en este Reglamento en el suelo rústico de reserva y, excepcionalmente, en el rústico no urbanizable de especial protección con las limitaciones establecidas en el artículo 12 del presente Reglamento.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

hipotético instrumento de planeamiento general municipal, o de no contar el municipio con ningún instrumento, aprobado y en vigor, de las características del referido, además de la aplicación, con carácter general, de lo dispuesto, tanto en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, como en el RSR, en el caso de los municipios sin planeamiento municipal, deberá tenerse en cuenta también el contenido de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Séptima² del TRLOTAU, sobre aplicación de las Normas Subsidiarias Provinciales, y, para el caso del suelo situado fuera de los núcleos de población, directamente lo dispuesto en el artículo 55 del propio TRLOTAU, así como, el procedimiento previsto en ésta para la calificación urbanística.

Así pues, una vez que haya sido acreditada la posibilidad legal de implantación de la cuestionada instalación en suelo rústico de reserva, por permitirlo así expresamente el instrumento de ordenación municipal, o, en caso de no existir éste, por estar reconocida, con carácter general, dicha posibilidad – conforme hemos visto en el precepto reglamentario citado – con las limitaciones y condiciones establecidas reglamentariamente, la cuestión siguiente pasa por determinar, precisamente, hasta que punto podemos considerar cumplido el referido requisito de superficie mínima de la finca, a través del arrendamiento de otras fincas colindantes con la del interesado, propiedad de terceros, cuando no existe ningún instrumento de planeamiento general o el que existe no define de manera concreta los requisitos sustantivos que deben cumplir las obras, construcciones e instalaciones a implantar en suelo rústico, conforme exige el artículo 9.1, letra e)³, del RSR.

² **Séptima.- Municipios sin planeamiento urbanístico.**

Los Municipios que, a la entrada en vigor de esta Ley, no dispongan de ningún instrumento de planeamiento urbanístico, hasta que se aprueben y entren en vigor los correspondientes Planes de Delimitación de Suelo Urbano o de Ordenación Municipal, seguirán rigiéndose por las Normas Subsidiarias Provinciales, sin perjuicio de la aplicación directa de las siguientes reglas:

1ª. En el suelo situado fuera de los núcleos de población, se estará a lo dispuesto en el artículo 55 de esta Ley, así como al procedimiento previsto en la misma para la calificación urbanística.

2ª. En los núcleos de población, se podrá edificar un número de plantas que alcance la altura media de los edificios ya construidos en cada tramo de fachada comprendida entre dos calles adyacentes o paralelas consecutivas sin que, en ningún caso, puedan superarse las tres plantas o los 10 metros de altura máxima.

³ **Artículo 9. Determinaciones de la ordenación territorial y urbanística sobre suelo rústico.**

1. La ordenación territorial y urbanística deberá, respecto del suelo rústico:



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Pues bien, lo primero que hay que decir, a este respecto, es que el requisito examinado, tal como legalmente aparece configurado, en ningún momento precisa de la existencia de una determinada y concreta relación jurídica – propiedad, arrendamiento, usufructo, etc. – entre el titular de la actividad y la finca objeto de la actuación. Hasta el punto de que no es descabellado pensar en el arrendamiento o cualquier otra figura de aprovechamiento de una finca por terceros ajenos a la propiedad, para la implantación y ejercicio en ella de la pertinente actividad. Lo que el ordenamiento urbanístico exige, en todo caso, es, simplemente, la delimitación de un espacio físico mínimo y determinado, cuya superficie deviene en una única finca, a los efectos de poder legalmente vincular a ésta el ejercicio de una determinada actividad o uso de la misma, conforme a lo dispuesto en el artículo 23.6⁴ del RSR.

Por tanto, que la actividad en cuestión vaya a desarrollarse en una o más fincas registrales, incluso, con distintos propietarios o titulares de derechos reales, es, en principio, irrelevante, siempre que la superficie mínima y la unidad de la finca queden garantizadas y vinculadas legalmente al ejercicio de la actividad que se pretende desarrollar, previo consentimiento, eso sí, de sus titulares y mediante su anotación en el Registro de la Propiedad, pues, nuestro ordenamiento urbanístico, como veremos en el párrafo siguiente, habla de que la finca así constituida no podrá parcelarse, dividirse, ni

(...)

e) Definir de manera concreta los requisitos sustantivos que deben cumplir las obras, construcciones e instalaciones a implantar en suelo rústico, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento y, en su caso, en las correspondientes Instrucciones Técnicas de Planeamiento.

4 Artículo 23. Actividades industriales y productivas.

(...)

6. La superficie mínima de la finca que se fije por los órganos urbanísticos en aplicación de lo establecido en el número 4 del presente artículo quedará en todo caso vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. Esta vinculación legal implicará la afectación real de dicha superficie a las obras, las construcciones y las instalaciones legitimados por la calificación urbanística y la licencia municipal pertinentes. Mientras éstas permanezcan vigentes, dicha superficie no podrá ser objeto de acto alguno que tenga por objeto o consecuencia su parcelación, división, segregación o fraccionamiento. Esta afectación real se hará constar en el Registro de la Propiedad conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria.

La superficie de la finca que exceda de la mínima establecida en el párrafo anterior podrá no quedar vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. De no quedar vinculada podrá ser objeto de parcelación, división, segregación o fraccionamiento de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de este Reglamento.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

segregarse, con lo que las fincas concurrentes a la formación de aquélla deberán permanecer agrupadas, con independencia del régimen civil que regule su titularidad o posesión.

En cuanto al alcance de la mencionada vinculación legal, según el precepto reglamentario últimamente citado, aquélla implicará la afección real de la referida superficie a la propia instalación, una vez que ésta resulte legitimada por el preceptivo acto de calificación urbanística y por la correspondiente licencia municipal. De manera que, mientras las mencionadas autorizaciones administrativas permanezcan vigentes, dicha superficie no podrá ser objeto de acto alguno que tenga por finalidad o consecuencia su parcelación, división, segregación o fraccionamiento, quedando así congeladas, prácticamente, tanto la facultad de disposición de las fincas objeto de agrupación, como el uso y disfrute de éstas para finalidades distintas al ejercicio de la propia actividad a la que han sido destinadas.

Por otra parte, qué duda cabe que la indicada afección real para que surta todos sus efectos, debe hacerse constar, según el mismo precepto reglamentario citado, en el Registro de la Propiedad, conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria. Deber que también reitera el artículo 48 del RSR, al establecer, con carácter general, que los deberes y cargas establecidas legalmente, en relación con los usos y aprovechamientos urbanísticos en el suelo rústico, así como, en particular, los que resulten de las condiciones legítimas de las calificaciones acordadas y las licencias otorgadas para la realización o el desarrollo de aquéllos, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, conforme a la legislación hipotecaria recogida, a este respecto, en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, que, en su artículo 2⁵, establece

⁵ **Artículo 2. Título inscribible.**

El título para la inscripción de los actos a que se refiere el artículo 1 se sujetará a las siguientes reglas:

1. Los que tengan su origen en negocios o contratos entre particulares deberán formalizarse en escritura pública y los que tengan su origen en actuaciones jurisdiccionales se inscribirán en virtud de mandamiento del Juez o Tribunal correspondiente, en el que se transcriba la providencia o el auto recaído o se ordene la inscripción de la sentencia de que se trate.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

que el título para la inscripción de los actos que tengan su origen en negocios o contratos entre particulares deberán formalizarse en escritura pública.

Así pues, del propio contenido de los preceptos reglamentarios citados puede extraerse la conclusión, no ya de la posibilidad de exigir escritura pública, respecto de los acuerdos de afectación y vinculación legal de las fincas agrupadas con el objeto de obtener la superficie mínima exigida legalmente para la instalación y ejercicio de la actividad, sino de la obligación de exigir dicho tipo de documento, pues, en caso contrario, no podría accederse al Registro de la Propiedad, al resultar la inscripción en éste un trámite necesario e imprescindible, conforme a lo previsto en el artículo 23.6 del RSR, anteriormente citado.

SEGUNDO

En cuanto a la segunda cuestión formulada, relativa al alcance y extensión de la competencia municipal para intervenir en el control de la documentación aportada por el interesado, conviene recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39⁶ del RSR, el ejercicio de actividades industriales y productivas, que vayan a realizarse en suelo rústico de reserva, precisarán también para su legitimación de la tramitación y otorgamiento de la pertinente licencia municipal. Por su parte, el artículo 43.2⁷ del RSR establece que recibida por el Ayuntamiento la solicitud de calificación urbanística,

⁶ Artículo 39. Actos que requieren licencia.

Los actos enumerados en el artículo 11 que vayan a realizarse en suelo rústico, de reserva o no urbanizable de especial protección, precisarán para su legitimación licencia municipal, con la única excepción de los actos no constructivos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que los terrenos estén destinados.

⁷ Artículo 43. Procedimiento de calificación autonómica.

Cuando corresponda a la Administración autonómica la competencia para el otorgamiento de la calificación urbanística el procedimiento para su concesión deberá ajustarse a los siguientes trámites, con las excepciones establecidas en el artículo 41:

1. El interesado deberá formular la solicitud de calificación conjuntamente con la solicitud de licencia de obras y/o actividades relativas a las instalaciones, edificaciones o usos que pretenda ejecutar o implantar ante el Ayuntamiento competente para la concesión de la licencia, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

(...)

2. Recibida la solicitud por el Ayuntamiento éste requerirá, en su caso, al interesado la subsanación de las deficiencias o la información complementaria que precise, bajo apercibimiento de que se le tendrá por desistido en su petición si no se cumple lo requerido en el plazo de quince días.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

conjuntamente con la solicitud de licencia de obras y/o actividades, éste requerirá, en su caso, al interesado para que subsane las deficiencias o la información complementaria que precise, sin establecer limitación alguna respecto de las deficiencias observadas o los documentos a aportar.

Luego, es evidente, a nuestro juicio, que también el Ayuntamiento está facultado legalmente para comprobar si por parte del interesado se reúnen todos y cada uno de los requisitos, tanto sustantivos, como administrativos, necesarios para la instalación y ejercicio de una actividad industrial a desarrollar en suelo rústico de reserva, así como, para valorar y exigir, en su caso, la aportación de los documentos en la forma y con los requisitos que se consideren de rigor, pues, no hay que olvidar que las diversas autorizaciones necesarias para el ejercicio de la mencionada actividad se tramitan a través de un procedimiento único y concurrente, en el que habrán de sustanciarse los diversos aspectos atinentes a la intervención y control de la actividad realizadas por cada una de las Administraciones implicadas.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 23 de Septiembre de 2008