



**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 27 de septiembre pasado y registro de entrada en Diputación el día 4 del mes siguiente, la emisión de un Informe por parte de este Departamento de Asistencia a Municipios y Formación en el que se dé cumplida satisfacción a las cuestiones, que luego se dirán, suscitadas a raíz de la presentación en el Ayuntamiento de *“diversas solicitudes de licencias de parcelación en suelo urbano”*, y como consecuencia de no contar, en la actualidad, en el indicado municipio con ninguna figura de planeamiento urbanístico municipal.

A tales efectos, la Sra. Alcaldesa, además de describirnos la situación urbanística existente en la actualidad en el municipio, carente por completo de cualquier instrumento de planeamiento municipal, aunque está redactándose en estos momentos un Plan de Ordenación Municipal, nos informa también de que los informes técnicos y jurídicos incorporados a los expedientes y emitidos por los respectivos técnicos municipales –cuyo contenido en extracto nos reproduce en su escrito de petición de informe– se pronuncian en sentido desfavorable a la concesión de las licencias solicitadas. A la vista de las conclusiones de los referidos informes, el Ayuntamiento formuló también una consulta a la revista de “El Consultor de los Ayuntamientos” –recogiendo en el citado escrito de solicitud, tanto el contenido de la consulta, como la respuesta dada por la citada revista–.

Con tales antecedentes, la primera autoridad municipal concluye su escrito de petición de Informe formulándonos dos cuestiones concretas sobre las que desea conocer nuestra opinión. A saber:

- Si es posible en el momento actual conceder las referidas licencias de parcelación en suelo urbano en el municipio de... o cualquier otra solución legal que pueda resolver el problema planteado.
- Y, en caso de poder conceder las licencias de parcelación, qué módulo de parcela mínima debería aplicarse.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Así pues, una vez leída la información remitida y consultada la legislación que hemos considerado de aplicación al caso, y que después se dirá, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Antes de entrar en el fondo del asunto contestando a las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, vamos a comentar, de forma breve, el contenido del Informe emitido por la revista de “El Consultor de los Ayuntamientos”, que tan acertadamente, a nuestro juicio, la Sra. Alcaldesa ha tenido a bien reproducir en su escrito de petición, pues, siempre resultará más eficaz y aprovechable para el Ayuntamiento solicitante nuestra tarea de consulta e informe, si para ello podemos contar con el máximo de elementos disponibles en relación con la cuestión o cuestiones formuladas.

A tales efectos, hemos de comenzar manifestando nuestra discrepancia con las conclusiones que parecen extraerse del contenido del Informe objeto de comentario, en el sentido de considerar, a tenor de lo dispuesto en las Disposiciones Transitoria Cuarta y Quinta del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), que *“podrán otorgarse licencias urbanísticas, incluidas las de parcelación, en los mismos términos que para el suelo urbano clasificado en los instrumentos posteriores a la entrada en vigor de la Ley”*.

Primero, porque, a nuestro juicio, entre los objetivos de las Normas Subsidiarias de Planeamiento y Ordenación Urbana de la Provincia de Toledo, aprobadas mediante Orden de 5 de octubre de 1981, y declaradas vigentes por la citada Disposición Transitoria Quinta del referido TRLOTAU *“hasta que todos los Municipios incluidos en su ámbito territorial de aplicación tengan aprobado y en vigor el instrumento de planeamiento general que proceda”*, no se encuentra la clasificación del suelo y, por tanto, no puede afirmarse, como hace el comentado Informe –al interpretar el artículo 91.1º del TRLOTAU–, que en suelo urbano bastaría con que un instrumento de



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

planeamiento general –supuestamente, las Normas Subsidiarias Provinciales– estableciera su clasificación para que pudieran otorgarse licencias de parcelación.

La argumentación del referido Informe es que *“el precepto [artículo 91.1º] no se refiere al Plan de Ordenación Municipal en sentido técnico-formal, sino a la necesidad de que los terrenos cuenten con la clasificación de suelo urbano establecida por el instrumento de planeamiento general pertinente”*, para añadir, a continuación, que, a diferencia de lo que ocurre en el suelo urbanizable en el que es precisa la aprobación del correspondiente programa para poder otorgar licencias de parcelación, en el suelo urbano bastaría con que un instrumento de planeamiento general estableciera su clasificación. Y, todo ello, pese a que en el párrafo siguiente reconoce explícitamente que las Normas Subsidiarias de ámbito provincial carecen en el texto refundido de 1992 –referencia normativa extemporánea a todas luces, pues, las Normas Subsidiarias aprobadas para la provincia de Toledo son de 1981– del potencial que sí se reconocía a las Normas Subsidiarias municipales en orden a la clasificación y ordenación de usos del suelo.

La conclusión final del referido Informe es que las Normas Subsidiarias de ámbito provincial *“tienen el carácter de planeamiento general en el municipio y dentro del perímetro que hayan delimitado como núcleo de población”*, de manera que, en la medida en que dicha delimitación supone la clasificación del suelo urbano, podrán otorgarse las licencias de segregación. Pues bien, desde nuestro punto de vista, además de que la delimitación del suelo urbano hubiera requerido, al menos, de la redacción y aprobación de un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, que el municipio de... nunca llevó a cabo, concluir afirmando que las citadas Normas Subsidiarias de ámbito provincial tienen carácter de planeamiento general para el expresado municipio y que, por consiguiente, no existe ningún impedimento legal para el otorgamiento de licencias de segregación, demuestra el desconocimiento, no ya de los fines de los citados instrumentos, sino también de su verdadero contenido, pues, al menos, en el caso de las Normas Subsidiarias vigentes en la provincia de Toledo, ninguna de sus disposiciones contempla una mínima referencia y, desde luego, ninguna regulación de la materia objeto de consulta.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Por lo demás, tampoco compartimos la opinión expresada en el citado Informe, en el sentido de considerar incongruente *“entender que pueden otorgarse licencias de edificación por tener los terrenos la consideración de suelo urbano y, sin embargo, negar la posibilidad de parcelar para permitir la materialización de dicha edificación”*, porque, a nuestro juicio, así como la directa realización de las actuaciones edificatorias aparecen expresamente reguladas, tanto en las citadas Normas Subsidiarias de la provincia de Toledo, como en la Disposición Transitoria Octava del TRLOTAU –aunque, en este caso, lo sea de forma mínima–, las operaciones de parcelación requieren de ciertas determinaciones previas –trazado del viario, superficie mínima de parcela, etc.– de las que, por el momento, no dispone el municipio de...

No obstante, y como quiera que en un Estado de Derecho como el nuestro no se pueden hacer recaer sobre los particulares las consecuencias negativas derivadas del incumplimiento del deber legal que cada municipio tiene con vistas a dotarse de la figura de planeamiento adecuada según sus respectivas características, alguna fórmula legal deberemos encontrar que en los municipios sin ningún instrumento de planeamiento, como es el caso de..., nos permita ofrecer a sus ciudadanos el ejercicio sin trabas de su derecho de propiedad, sin perjuicio, eso sí, de las limitaciones derivadas de la regulación del contenido urbanístico del derecho de propiedad establecido legalmente. Y a ello dedicaremos, precisamente, el punto siguiente.

SEGUNDO

Con dicha finalidad, lo primero que hay que recordar es que, sin necesidad de acudir a las Normas Subsidiarias Provinciales, el propio TRLOTAU, en su artículo 44.2, refiriéndose a los municipios que carezcan de planeamiento urbanístico municipal, clasifica como suelo urbano *“el que reúna las condiciones establecidas en el artículo 48.2.A),a) (...)”*; el cual, referido, a su vez, al suelo urbano en municipios que únicamente cuenten con un Plan de Delimitación de Suelo Urbano, determina que deberán adscribirse a dicha clase de suelo, *“Los terrenos de cualquiera de los núcleos de población existentes en el correspondiente término que estén ya urbanizados, contando, como mínimo y en los términos que se precisen en las correspondientes*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Instrucciones Técnicas del Planeamiento, con los servicios legalmente precisos para la condición de solar”.

Es decir, para poder conocer si en municipios como..., carentes de cualquier instrumento de planeamiento municipal, un determinado terreno es o no suelo urbano, bastará con comprobar si éste se encuentra ya urbanizado y cuenta, como mínimo, con los servicios legalmente precisos para obtener la condición de solar, que –a falta de la invocada Instrucción Técnica de Planeamiento– se encuentran definidos en la Disposición Preliminar 2, apartado 2.3¹, del TRLOTAU.

Pues bien, a partir de ahí, esto es, una vez determinada la naturaleza urbana del terreno, de acuerdo con la aplicación de la fórmula indicada en el párrafo anterior, y como quiera que el propio TRLOTAU nos remite a la definición de suelo urbano establecida legalmente respecto de los municipios que sólo cuentan con Plan de Delimitación de Suelo Urbano, no tendremos más que acudir al régimen urbanístico previsto para dicha clase de suelo en tales municipios y buscar allí la respuesta a las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento de...

Por tanto, el paso siguiente nos conduce directamente al artículo 69.2, 2.1, del TRLOTAU, que, al referirse al régimen urbanístico del suelo urbano en municipios con Plan de Delimitación de Suelo Urbano y, más concretamente, al suelo urbano que tenga ya la condición de solar, nos remite, a su vez, al régimen establecido en el apartado 1.1 del propio precepto citado, el cual, refiriéndose al suelo urbano consolidado de los

¹ **2.3. Solar:** *la parcela ya dotada con los servicios que determine la ordenación territorial y urbanística y, como mínimo, los siguientes:*

1º Acceso por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías que lo circunden.

No pueden considerarse vías a los efectos de la dotación de este servicio ni las vías perimetrales de los núcleos urbanos, respecto de las superficies de suelo colindantes con sus márgenes exteriores, ni las vías de comunicación de los núcleos entre sí o las carreteras, salvo los tramos de travesía y a partir del primer cruce de ésta con calle propia del núcleo urbano.

2º Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficientes para la edificación, construcción o instalación previstas.

3º Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado o a un sistema de tratamiento con suficiente capacidad de servicio. Excepcionalmente, previa autorización expresa y motivada del planeamiento, se permitirá la disposición de fosas sépticas por unidades constructivas o conjuntos de muy baja densidad poblacional.

4º Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en, al menos, una de las vías que lo circunden.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

municipios que cuenten con Plan de Ordenación Municipal, menciona el Proyecto de Obras Públicas Ordinarias como uno de los instrumentos adecuados para solventar las posibles insuficiencias observadas en los terrenos que, en dicha clase y categoría de suelo, aún no alcanzan la condición de solar.

En definitiva, podemos concluir afirmando que, de la misma forma que el régimen urbanístico del suelo urbano consolidado en los municipios con Plan de Delimitación de Suelo Urbano se configura a partir del establecido para esa misma clase y categoría de suelo en los municipios con Plan de Ordenación Municipal, siguiendo el expresado mecanismo de la remisión de normas, ése será también el régimen urbanístico del suelo urbano en los municipios sin planeamiento y, por ende, el Proyecto de Obra Pública Ordinaria, como acabamos de ver, el instrumento adecuado para efectuar una mínima ordenación del territorio y, mediante la ejecución de las obras de urbanización asociadas a él, establecer también las condiciones mínimas de los terrenos para proceder a su parcelación.

Somos conscientes de que el expresado Proyecto de Obra Pública Ordinaria no es un instrumento de planeamiento más, sino un modo de ejecución de las obras de urbanización en determinados tipos de suelo urbano, como, por otra parte, deja claro el contenido del artículo 100² del TRLOTAU. Ahora bien, a nuestro juicio, rechazada la vía de las Normas Subsidiarias de ámbito provincial por la ausencia en ellas de normas al efecto, y admitida, como acabamos de demostrar, la posibilidad legal de utilización de la referida herramienta en el suelo urbano de aquellos municipios sin planeamiento urbanístico municipal, creemos que la redacción y aprobación por el Ayuntamiento de un Proyecto de Obra Pública Ordinaria en el que, junto al contenido de la obra de

² **Artículo 100. Las actuaciones de urbanización mediante obras públicas ordinarias.**

Las obras de urbanización podrán realizarse en régimen de obras públicas ordinarias mediante la ejecución directa por la Administración actuante, en virtud de lo establecido en el artículo 129, y con la percepción por ésta de las pertinentes cuotas de urbanización, con cargo a los propietarios del ámbito al que sirvan, en los siguientes supuestos:

a) En el suelo urbano de los Municipios exceptuados del deber de contar con Plan de Ordenación Municipal, pudiendo el Municipio encomendar la gestión de la ejecución a la correspondiente Agrupación de Interés Urbanístico mediante la suscripción en los términos autorizados por el artículo 11 de convenio al efecto.

b) En el suelo urbano de los restantes Municipios, cuando no se hayan delimitado unidades de actuación urbanizadora conforme a lo dispuesto en el número 3 del artículo 45.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

urbanización y la consiguiente creación de las parcelas resultantes, se recogiera una mínima ordenación urbanística de los terrenos objeto de la actuación, sería la mejor solución a la actual imposibilidad legal de concesión de las licencias de parcelación solicitadas.

Y ello, por dos razones, la primera, porque se trata de un proyecto de obras públicas de ámbito local e incluidas, por tanto, en el ámbito competencial de la propia Entidad local, que, ante las circunstancias sobrevenidas y en tanto se aprueba el instrumento de planeamiento municipal adecuado, puede servir para ordenar racionalmente el crecimiento compacto del núcleo de población, dando satisfacción, al mismo tiempo, al interés de los particulares. A este respecto, ante el posible temor a una impugnación por parte de los particulares de los acuerdos de aprobación del proyecto, por considerar que éste pudiera haberse extralimitado en su capacidad legal para imponer determinados deberes y obligaciones a los propietarios de terrenos afectados por la actuación, no podemos dejar de señalar que, en todo caso, se trata de una actuación que, iniciada a instancia de determinados propietarios privados, lo único que pretende es dar solución a los problemas planteados a estos últimos, sin esperar a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento en tramitación, conjugando así los intereses particulares e intereses públicos en juego.

Y, la segunda razón, porque la situación creada, salvadas las distancias, tiene ciertas concomitancias con el reciente supuesto legal establecido por la Disposición Adicional Tercera del vigente TRLOTAU, según el cual, los municipios que contando con Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano o Normas Subsidiarias de Planeamiento, pero sin suelo clasificado como urbanizable, que, dentro del plazo de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la Ley 2/2009, de 14 de mayo, acrediten el inicio de los trabajos de redacción del Plan de Ordenación Municipal, podrán, con carácter previo a la aprobación de éste, iniciar la tramitación y, en su caso, aprobación de aquellas actuaciones urbanizadoras cuyo uso global productivo sea exclusivamente el industrial o terciario. Es decir, si en el caso del suelo urbanizable se puede anticipar la ejecución de actuaciones urbanizadoras sin el soporte del instrumento de planeamiento adecuado, para los usos indicados al menos, por qué no habría de ser posible hacerlo también en el caso del suelo urbano, mediante la utilización de la herramienta prevista



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

legalmente con la finalidad, precisamente, de completar posibles insuficiencias de la urbanización.

En cuanto a qué módulos de parcela mínima deberían aplicarse, es evidente que su determinación le corresponde al Ayuntamiento decidirla, bien con arreglo a las características constructivas y tipológicas actualmente existentes en la población, bien en función del modelo de crecimiento de la población decidido democráticamente por la Corporación. Por lo demás, cabe también recordar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 129³ del TRLOTAU, existe todo un régimen legal referido a la ejecución de actuaciones urbanizadoras en régimen de obras públicas ordinarias.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo expresamente que las opiniones jurídicas recogidas en el presente Informe no pretenden, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de acuerdos. Motivo por el cual las aludidas opiniones se someten a cualquier otra mejor fundada en Derecho.

Toledo, 20 de Octubre de 2010.

³ **Artículo 129. La ejecución de actuaciones urbanizadoras en régimen de obras públicas ordinarias.**

1. Para la ejecución de la ordenación detallada del suelo urbano en Municipios que no cuenten con Plan de Ordenación Municipal y, con carácter general, cuando no esté prevista en el planeamiento de ordenación territorial y urbanística, ni sea precisa la delimitación de unidades de actuación urbanizadora, la actividad de ejecución de aquél se llevará a cabo mediante obras públicas ordinarias, de acuerdo con la legislación que sea aplicable por razón de la Administración Pública actuante.

2. El suelo preciso para las dotaciones se obtendrá en el supuesto previsto en el número anterior por:

- a) Cesión obligatoria y gratuita, en virtud, en su caso, de reparcelación.*
- b) Cesión en virtud de convenio urbanístico.*
- c) Expropiación.*

3. El coste de las obras públicas que sean de urbanización conforme a esta Ley se sufragará por los propietarios mediante pago de las correspondientes cuotas de urbanización, cuya cuantía deberá ser fijada en la reparcelación o convenio urbanístico o, en su defecto, en el Proyecto de Urbanización.

Las fincas o parcelas correspondientes quedarán afectas, con carácter real, al pago de las cuotas a que se refiere el párrafo anterior.

Los Municipios podrán disponer el pago aplazado de las cuotas de urbanización, con fraccionamiento de éstas en cuotas anuales, hasta un período máximo de diez años.

Alternativamente, el coste de la urbanización podrá financiarse mediante la imposición de contribuciones especiales con arreglo a la legislación de las haciendas locales.