



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de... nos solicita, mediante escrito de fecha 15 de abril, y registro de entrada en Diputación el día 19 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento de Asistencia a Municipios y Formación, en relación con las actuaciones de vallado perimetral de determinadas parcelas del polígono... del catastro de rústica de la localidad que, además de haberse realizado sin contar con la preceptiva licencia de obras, ha provocado el cerramiento del camino de... en su cara sur.

A la vista de los referidos hechos y una vez que éstos, al parecer, ya han sido consumados, la primera autoridad municipal nos informa de la intención del Ayuntamiento de *“iniciar expediente de protección de la legalidad urbanística, de acuerdo con el sistema establecido para las edificaciones, construcciones e instalaciones clandestinas y actuaciones ilegales establecido en los artículos 177 y siguientes del TRLOTAU”*, a cuyo efecto solicita, precisamente, la emisión de un Informe jurídico, pero sin concretar los términos del mismo, ni los extremos del expediente sobre los que se requiere nuestro pronunciamiento.

De hecho, salvo la genérica petición del mencionado Informe jurídico, solicitado junto a otro de naturaleza topográfica (del que ya se ha dado cuenta al servicio competente de la Diputación), y más allá de la manifestación de la ejecución de las mencionadas obras de vallado realizadas sin licencia, así como, de la determinación de iniciar un expediente de protección de la legalidad urbanística, por parte del Ayuntamiento de... no se nos ha planteado, como decimos, ninguna concreta cuestión sobre la que debamos pronunciarlos.

Con tales antecedentes, y ante la ausencia de concretas cuestiones a las que responder, nuestro Informe deberá centrarse necesariamente en el análisis de la documentación remitida juntamente con el escrito de petición de Informe, para, a partir de ahí, tratar de improvisar una respuesta que, ante la situación creada y expuesta con anterioridad, pueda ser útil al Ayuntamiento de...



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Con dicha finalidad, conviene recordar que junto con la petición de Informe el citado Ayuntamiento nos remite también una primera solicitud de vallado, de fecha 9 de octubre de 2009, de las parcelas delimitadas en un plano cartográfico, que también se adjunta, y que viene acompañado, a su vez, de un presupuesto de ejecución material y del Informe favorable emitido por el Arquitecto municipal, de cuyo contenido, tras la adopción del oportuno acuerdo por parte de la Junta de Gobierno Local, de fecha 8 de enero de 2010, se da cuenta al interesado notificándole las condiciones de su ejecución.

Además de la expresada documentación, el Ayuntamiento nos remite, asimismo, una segunda solicitud de vallado de otra de las parcelas incluidas en el citado polígono 37, de fecha 15 de abril de 2010, con su presupuesto de ejecución material, así como, un Informe realizado por dos de los guardas particulares de la empresa..., en el que, tras ilustrarlo con una serie de fotografías del camino, en sus caras norte y sur, se hace constar que en éste *“no han dejado ningún paso libre para realizar el libre tránsito de personas, animales o vehículos tanto en un extremo como en el otro”*. Finalmente, el Ayuntamiento nos remite también una copia del escrito dirigido a la Delegación de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta, de fecha 20 de julio de 2010, en el que, tras poner en conocimiento de la referida unidad administrativa la realización de las mencionadas obras de vallado, solicita información *“sobre la situación de dicho vallado”*.

Pues bien, una vez analizado el contenido de los referidos documentos, así como, el de la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que luego se dirá, se procede a emitir el siguiente,

## INFORME

### PRIMERO



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

Antes de entrar en el fondo de la cuestión, debemos matizar la afirmación realizada por el Ayuntamiento en el sentido de considerar que las obras de vallado se han realizado sin licencia, pues, del análisis de la documentación remitida con el escrito de petición de Informe se desprende, en primer lugar, que no existe una única petición de licencia sino dos – la primera solicitada con fecha 9 de octubre de 2009, para el vallado de las parcelas 14, 15, 16, 102 y 103, y la segunda, de fecha 15 de abril de 2010, para el vallado de la parcela 11, incluidas todas ellas en el polígono 37 – y, en segundo lugar, que, mientras la primera de las solicitudes ya ha pasado por la fase de realización de determinados trámites municipales, la segunda, por el contrario, parece estar pendiente de tramitación.

En efecto, mientras la primera de las solicitudes cuenta con el Informe técnico favorable del Arquitecto municipal, emitido con fecha 8 de enero de 2010, e, incluso, acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de la misma fecha, notificado posteriormente al interesado, con fecha 29 de enero siguiente, y a través del cual, si bien no se menciona para nada el otorgamiento o concesión expresa de la licencia solicitada, limitándose a reproducir el citado acuerdo los condicionantes impuestos por el Informe técnico anterior, habría motivos para pensar que, a pesar de la ausencia de un pronunciamiento explícito del Ayuntamiento al respecto, aquella había sido concedida implícitamente bajo la premisa del cumplimiento de las condiciones impuestas y notificadas al interesado. En cuyo caso, las obras realizadas al amparo de esta primera solicitud no podrían ser tachadas de haberse realizado sin licencia y, por tanto, calificadas de clandestinas, sino, en todo caso, de ilegales, pues, es obvio que no figura en el expediente – o, al menos, no consta entre la documentación remitida por el Ayuntamiento a este Departamento – el preceptivo informe jurídico.

En cuanto a la segunda de las solicitudes formuladas por el interesado, parece evidente, según los documentos remitidos por el propio Ayuntamiento, que la misma no ha sido informada aún por el Arquitecto municipal, ni, por tanto, se ha



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

adoptado todavía decisión alguna por parte del correspondiente órgano de gobierno municipal, por lo que, en este caso sí, las obras de vallado se habrían realizado, efectivamente, sin haber obtenido la correspondiente licencia y, como consecuencia de ello, dicha actuación podría ser calificada como una actividad clandestina, conforme a lo dispuesto en el artículo 177<sup>1</sup> del Decreto Legislativo 1/2010, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU, en adelante).

## SEGUNDO

Según manifestaciones realizadas por el propio Alcalde en su escrito de petición de Informe, el Ayuntamiento, a la vista de la ejecución material de las obras realizadas por el interesado en contra de lo dispuesto en las normas e instrumentos de la ordenación urbanística, tiene la intención, según sus propias palabras, de iniciar un expediente de protección de la legalidad urbanística, al amparo de lo dispuesto en los artículos 177 y siguientes del TRLOTAU. Pues bien, además de recordar al Ayuntamiento que la pretendida actuación resulta obligada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 154<sup>2</sup> del citado texto legal, no podemos dejar

---

<sup>1</sup> **Artículo 177. Las edificaciones, construcciones e instalaciones y las operaciones y actividades clandestinas.**

*Se consideran actuaciones clandestinas las edificaciones, construcciones e instalaciones, y demás operaciones y actividades reguladas por la ordenación territorial y urbanística realizadas, total o parcialmente, sin contar con los correspondientes actos legitimadores previstos en la presente Ley o al margen o en contravención de dichos actos.*

<sup>2</sup> **Artículo 154. Las funciones de garantía y protección de la ordenación territorial y urbanística.**

*1. Corresponde a la Junta de Comunidades y a los Municipios, a través de los órganos con competencia en materia de ordenación territorial y urbanística, velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y de las normas y demás instrumentos que la complementan o desarrollan para cumplir las finalidades y promover los bienes jurídicos proclamados en los artículos 3 a 6, ambos inclusive.*

*2. El ejercicio de estas potestades es inexcusable. A tal efecto, las autoridades y los funcionarios están obligados a iniciar y tramitar, en los plazos previstos en cada caso, los procedimientos establecidos para el ejercicio de tales potestades. El incumplimiento de este deber podrá dar lugar a responsabilidad disciplinaria.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

de señalar también las diferencias que, pese al procedimiento común de legalización regulado en el artículo 178<sup>3</sup> del TRLOTAU, tras la remisión efectuada a

---

3. La Administración de la Junta de Comunidades auxiliará a los Municipios en el ejercicio de sus potestades con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística y el respeto a los fines, valores y bienes que la inspiran. (...)

**<sup>3</sup> Artículo 178. El régimen de legalización de las actuaciones clandestinas.**

1. Cuando cualquiera de las restantes Administraciones, en el ejercicio de sus funciones, aprecien la existencia de actuaciones clandestinas deberán ponerlo en conocimiento del Municipio o Municipios en cuyo término se estén o se hallen realizando las mismas.

Igualmente, deberán notificar a la persona o personas que consten como interesados en los registros de la entidad denunciante la comunicación a la Administración urbanística competente.

2. Recibida la denuncia o apreciada por los correspondientes servicios municipales la existencia o realización de una actuación clandestina procederán a notificar a quien figure como propietario del inmueble en el catastro, ordenando la suspensión de las obras y emplazando para que en un plazo de dos meses presente proyecto de legalización de la referida actuación regulada por la ordenación territorial y urbanística en el caso de que la actuación sea legalizable. A la notificación se acompañará la información urbanística que deba tener en cuenta el propietario para la elaboración del proyecto.

El proyecto de legalización deberá acompañar, los instrumentos de ordenación, proyectos técnicos y demás documentos precisos para la verificación del tipo de control urbanístico que sea aplicable en cada caso. En el proyecto se deberán incluir las operaciones de adaptación de la actuación a la ordenación urbanística y de reducción del impacto ambiental o cultural, si ello fuera procedente.

3. La Administración Municipal, dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud de legalización, resolverá sobre el carácter legalizable o no de la actuación.

En el caso de proceder la legalización de la actuación se seguirán los procedimientos y plazos previstos en la presente Ley para la realización de los actos de control que en cada caso sean aplicables. Cuando a juicio de la Administración Municipal no procediera la legalización, se ordenará la demolición del edificio sin más trámite.

Podrá otorgarse un acto de legalización parcial o sujeto a condición, en el plazo de un mes, con las condiciones y requisitos previstos para las licencias parciales o sujetas a condición reguladas en el artículo 168, previa verificación de los instrumentos de ordenación, proyectos técnicos y demás documentos a que se refiere el número 2 de este artículo.

Deberá comunicarse al denunciante, la incoación del expediente así como el acto de resolución del mismo.

4. La Administración podrá acordar en cualquier momento las siguientes medidas cautelares para garantizar la efectividad del requerimiento de legalización:

a) Cuando se refieran a operaciones en curso de ejecución, su suspensión, precinto de los inmuebles y maquinaria, o cuando ésta fuera susceptible de ello el depósito de las mismas bajo custodia de la Administración Local.

b) La suspensión del suministro de los servicios de gas, agua y electricidad salvo que se trate de edificios habitados.

c) Desalojo y precinto de los inmuebles, salvo aquellos que tuvieran la condición legal de domicilio.

5. La legalización de operaciones urbanísticas clandestinas no extingue la responsabilidad de los propietarios, promotores, técnicos o funcionarios que hayan participado en las mismas.

6. La resolución que ponga fin al procedimiento de legalización indicará además las indemnizaciones que procedan derivadas de la realización de la operación o actividad clandestina y de su legalización.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

éste por el siguiente artículo 179<sup>4</sup>, existen en el supuesto de realización de obras clandestinas o ilegales. Sobre todo, en el caso sometido a nuestra consideración, si la ejecución material del vallado para la que se solicitó la primera licencia se hubiera ejecutado conforme a las condiciones notificadas al interesado, a partir del contenido previo del informe técnico favorable.

Ahora bien, con independencia de la tramitación por el Ayuntamiento del oportuno expediente de legalización, consecuencia obligada, como acabamos de ver, de la realización de las indicadas actuaciones calificadas inicialmente como clandestinas o ilegales, cuyo procedimiento deberá desarrollarse estrictamente en el marco de lo dispuesto por la legislación urbanística, conviene destacar también – sobre todo al hilo del informe emitido por los guardas de campo encargados, al

---

<sup>4</sup> **Artículo 179. Las actuaciones ilegales.**

*1. Las actuaciones que no se adecuen a la ordenación territorial y urbanística tendrán la consideración de actuaciones ilegales.*

*2. Las actuaciones ilegales estarán sujetas al procedimiento de legalización regulado en el artículo anterior, con las siguientes peculiaridades:*

*a) El requerimiento de legalización implicará la simultánea apertura del correspondiente procedimiento sancionador.*

*b) En ningún caso podrán legalizarse:*

*1) Las actuaciones ilegales realizadas en suelo rústico de protección, zonas verdes, espacios públicos o bienes de dominio público, servicio público o en bienes comunales.*

*2) Las realizadas en terrenos forestales protegidos o en espacios naturales, así como en terrenos rústicos que hayan perdido su masa arbórea en virtud de talas ilegales.*

*3. La existencia de acto administrativo legitimador de operaciones y actividades no será obstáculo para la adopción de las medidas previstas en la presente sección. En este caso, la Administración urbanística competente también podrá adoptar las medidas cautelares previstas en el número 4 del artículo 178.*

*Cuando el acto legitimador fuera una licencia o autorización urbanística, en el trámite de formulación del correspondiente proyecto de legalización el particular podrá alegar las razones o motivos y aportar las pruebas que justifiquen la correspondiente licencia o autorización urbanística. Recibidas dichas alegaciones no podrá resolverse el expediente de legalización sino tras la emisión del informe del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que deberá dictaminar si la licencia o autorización urbanística que amparaba tales obras es nula de pleno derecho, a través del procedimiento incidental de revisión de oficio, regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Recibido el correspondiente informe, la Administración resolverá las alegaciones sobre la legalidad de la respectiva licencia o autorización urbanística, y la continuación, en su caso, del expediente de legalización. La tramitación del incidente de revisión de oficio no suspende la tramitación del procedimiento de legalización.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

parecer, de la vigilancia privada de las fincas rústicas, así como, de los documentos gráficos que lo acompañan –, la circunstancia de la posible usurpación de terrenos de dominio público producida como consecuencia del cerramiento del o de los caminos que, al parecer, transcurre/n por alguna de las parcelas valladas.

De ser así, es decir, si, finalmente, se constatará la ocupación y consiguiente apropiación indebida de terrenos de dominio público, mediante el cerramiento de una parte del trazado del o de los caminos que eventualmente pudieran discurrir por alguna de las parcelas valladas, el Ayuntamiento debería, además, activar los mecanismos de defensa de los citados bienes públicos que el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado mediante Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, pone a su disposición en sus artículos 44 a 73; bien mediante el ejercicio de las competencias propias que tiene atribuidas por dicha norma reglamentaria, en el supuesto de que el camino sea de titularidad municipal; bien instando a la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta para que actúe, en el caso de que la titularidad del aludido camino sea regional por tratarse de una vía pecuaria – conforme parece apuntar el escrito dirigido por el Ayuntamiento a dicha institución –.

Así pues, además del mencionado procedimiento de legalización anunciado por el Alcalde, cuya tramitación deberá desarrollarse en el ámbito estricto de la legislación urbanística, el Ayuntamiento no tendría por qué conformarse de entrada con dicha actuación, pudiendo iniciar también, en el marco de la normativa sobre protección de los bienes de titularidad de las Administraciones Públicas, otro procedimiento paralelo que, dirigido en este caso a la recuperación de los terrenos de uso público integrantes del camino, permitiera consolidar, por esta otra vía legal, el objetivo urbanístico inicial de restauración de la realidad física alterada por la ejecución clandestina e ilegal de las actuaciones de vallado de las parcelas mencionadas.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo expresamente a los destinatarios del presente Informe que las opiniones jurídicas recogidas en el mismo no pretenden suplir, en modo alguno, el contenido de aquellos otros Informes que sobre idéntico tema hayan podido solicitar o que, preceptivamente, deban emitirse para la válida adopción de acuerdos, razón por la cual las opiniones recogidas en él se someten de forma expresa a cualquier otra mejor fundada en Derecho

Toledo a 29 de abril de 2011