



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de... mediante escrito de fecha 19 de marzo pasado, con registro de entrada en Diputación el día 21 del mismo mes, solicita del Departamento de Asistencia a Municipios la emisión de un Informe, al objeto de poder aclarar si para conceder licencias de edificación en terrenos que reúnen la condición de solar, aunque catastralmente sean rústicos, es preciso contar previamente con el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico municipal, como sostiene el Colegio de Arquitectos, o si, por el contrario, una vez que los referidos terrenos cuentan con los servicios mínimos exigidos para ser considerados como solar, podrían aquéllas ser concedidas sin más.

A modo de antecedentes o hechos relevantes que pueden ayudar en el estudio de la cuestión planteada, la primera autoridad municipal nos informa, en primer lugar, que el municipio carece de planeamiento urbanístico propio, pese a que, según nos dice, hace algunos años se inició un expediente para la aprobación de un Proyecto (*sic*) de Delimitación que, debido a diversos avatares, finalmente no prosperó y fue abandonado. En segundo lugar, fue durante la tramitación inconclusa del mencionado instrumento de ordenación urbanística, y con ocasión, al parecer, del informe de concertación emitido por la Comisión Provincial de Urbanismo, que este mismo órgano llegó a sugerir al Ayuntamiento que *"los terrenos clasificados como S.U. de Reserva, ubicados en (...) podrían haberse clasificado como S.U. Consolidado, por estar servidos de los servicios mínimos necesarios para poder considerarse solar"*; señala, finalmente, la Sra. Alcaldesa que dichos terrenos serían colindantes con las últimas edificaciones del municipio.

Es a raíz y como consecuencia, precisamente, de la sugerencia realizada por el indicado órgano urbanístico, en el sentido de poder considerar determinadas zonas del municipio como Suelo Urbano Consolidado, por contar con los servicios mínimos necesarios para ser consideradas como solares, en lugar de Suelo Urbano de Reserva propuesto en el proyecto de redacción del instrumento de ordenación municipal, que el Ayuntamiento desea conocer nuestra opinión sobre si es posible legalmente atender la



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



petición de licencia de obras formulada por una pareja de jóvenes para construir una vivienda unifamiliar en unos terrenos que cuentan, efectivamente, con los servicios mínimos exigidos para ser considerados como solar, pues, según nos dicen, al visar el proyecto de obras el Colegio de Arquitectos, invocando, entre otros, el artículo 44 del TRLOTAU, les ha indicado que solo el planeamiento puede reclasificar el suelo, y que el suelo sobre el que se pretende realizar la edificación estaría clasificado como suelo rústico.

Pues bien, ante las dudas suscitadas por el citado Colegio en relación con el modo de proceder por parte del Ayuntamiento, una vez estudiada y analizada la cuestión planteada, y tras consultar la legislación que consideramos de aplicación al caso, que en su momento se citará, se procede a emitir el siguiente,

## **INFORME**

### **PRIMERO**

De entrada hay que admitir, como afirma el Colegio de Arquitectos en el informe que acompaña al visado del proyecto de obras, que efectivamente solo el planeamiento urbanístico puede en principio clasificar el suelo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 44.1<sup>1</sup> del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU, en adelante), aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo.

Ahora bien, no podemos dejar de señalar también el pragmatismo del legislador autonómico, cuando, a pesar de la indudable obligación legal impuesta a los municipios

---

<sup>1</sup> **Artículo 44. Las clases de suelo.**

*“1. Únicamente el planeamiento puede clasificar el suelo. La totalidad del suelo del correspondiente término municipal deberá clasificarse en alguna de las clases de urbano, urbanizable y rústico, salvo en los Municipios exentos del deber de formulación de Plan de Ordenación Municipal. En estos últimos el suelo se clasificará mediante el Plan de Delimitación de Suelo Urbano en suelo urbano y rústico.*

*(...)”*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



para que se doten del correspondiente instrumento de ordenación urbanística –como veremos a continuación–, y ante el más que probable incumplimiento de aquélla, procede a continuación a realizar directamente en la propia Ley una clasificación del suelo en aquellos municipios que carezcan del correspondiente planeamiento urbanístico municipal, distinguiendo al efecto, en el apartado 2<sup>2</sup> del citado precepto legal, entre el *suelo urbano*, que reúna las condiciones establecidas en el siguiente artículo 48.2.A), a)<sup>3</sup>, del propio TRLOTAU, y el *suelo rústico*, integrado por el resto de terrenos del término municipal. Precisamente, este último precepto legal está referido al *suelo urbano consolidado*, categoría de suelo caracterizado por estar ya urbanizado y contar, como mínimo, con los servicios legalmente precisos para ostentar la condición de solar, conforme a los parámetros establecidos en las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento.

Por otra parte, cabe recordar también que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1, párrafo segundo<sup>4</sup>, del TRLOTAU, y, de forma más clara y precisa, en el

---

<sup>2</sup> **Artículo 44. Las clases de suelo.**

“(…)”

2. *En los Municipios que carezcan de planeamiento urbanístico municipal tendrá la consideración de suelo urbano el que reúna las condiciones establecidas en el artículo 48.2.A) a), y de rústico el resto”.*

<sup>3</sup> **Artículo 48. La clasificación del suelo en Municipios sin Plan de Ordenación Municipal.**

“(…)”

2. *En estos Municipios deberá adscribirse:*

A) *Al suelo urbano:*

a) *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 Instrucciones Técnicas del Planeamiento, con los servicios legalmente precisos para la condición de solar. Estos terrenos se clasificarán como suelo urbano consolidado”.*

<sup>4</sup> **Artículo 34. La elaboración de los Planes de Ordenación Municipal y de los Planes de Delimitación de Suelo Urbano.**

“1. *Corresponderá a los Municipios elaborar, modificar y revisar sus respectivos Planes de Ordenación Municipal o, en su caso, Planes de Delimitación de Suelo Urbano.*

*Cuando un Municipio carezca del plan de que deba estar dotado o éste haya sido suspendido o anulado, la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo formulará a la persona titular de la Alcaldía requerimiento para que se proceda, en plazo determinado, al cumplimiento del deber legal de elaborarlo y, caso de no ser atendido o cumplido dicho requerimiento, podrá adoptar las medidas pertinentes para la elaboración omitida en sustitución del Municipio, si las circunstancias urbanísticas así lo aconsejaran”.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



artículo 35<sup>5</sup> del Decreto 42/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento (RP, en adelante), todos los municipios de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tienen el deber legal de elaborar el plan de ordenación urbanística que mejor se adapte a sus condiciones de crecimiento urbano, de forma que si éste es estable o moderado y el objetivo de la política municipal tiende al mantenimiento de ese mismo escenario, bastará con la elaboración de un Plan de Delimitación de Suelo Urbano, siempre que se den al mismo tiempo las circunstancias previstas en el artículo 24.5<sup>6</sup> del TRLOTAU o, aun no dándose dichas circunstancias, se exima al municipio del deber de disponer de un Plan de Ordenación Municipal.

Así pues, antes de abordar la respuesta a la concreta cuestión objeto de consulta, basándonos para ello en la clasificación de suelo realizada directamente por el legislador en aquellos municipios que, como..., carecen del requerido planeamiento urbanístico municipal, es oportuno recordar ahora al Ayuntamiento la obligación que tiene de dotarse de un instrumento de ordenación adecuado a sus actuales condiciones urbanísticas y a sus previsiones de crecimiento futuro, que le permitan atender otras posibles y nuevas exigencias individuales o colectivas planteadas por sus habitantes o en interés de éstos.

---

**5 Artículo 35. Deber municipal de integración de la ordenación urbanística (OU) mediante planeamiento.**

*“1. Los municipios de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha deberán:*

*a) Ordenar sus correspondientes términos municipales mediante el planeamiento urbanístico correspondiente según la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y este Reglamento.*

*b) Elaborar, aprobar y actualizar Ordenanzas de la Urbanización y la Edificación.*

*2. Cuando un municipio carezca del Plan del que deba de estar dotado o éste haya sido suspendido o anulado, la Comisión Provincial de Urbanismo procederá en los términos establecidos en el artículo 34.1 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística”.*

**6 Artículo 24. Los Planes de Ordenación Municipal.**

*“(…)*

*5. Estarán exentos del deber de contar con un Plan de Ordenación Municipal los Municipios dotados de un crecimiento urbano estable o moderado y cuya política municipal tienda al mantenimiento de ese escenario, en los que concurra la circunstancia de no haberse superado durante los cuatro últimos años consecutivos la promoción de más de 50 viviendas o 5.000 metros cuadrados construidos, de cualquier uso, por año. Estos requisitos podrán actualizarse y modificarse reglamentariamente.*

*Los Municipios a que se refiere el párrafo anterior deberán dotarse de un Plan de Delimitación de Suelo Urbano en los términos establecidos en el artículo 25”.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



## SEGUNDO

Después de ver la clasificación del suelo efectuada directamente por la Ley en los municipios que carecen de un plan urbanístico municipal, conviene destacar también cómo la jurisprudencia ha venido manteniendo sin fisuras el carácter reglado del *suelo urbano*, a partir de la concurrencia en los terrenos así considerados de los servicios urbanísticos básicos, efectivos y adecuados para servir a la edificación existente o proyectada, y siempre que aquéllos aparezcan insertados en la *trama o malla urbana*. Así pues, todos los terrenos que formando parte de la *trama o malla urbana* se encuentren, a su vez, urbanizados y dotados de los servicios básicos que les confieran la condición de solar, tendrán siempre y en todo momento el carácter de urbanos, obligando al planificador a considerarlos como tal.

En este mismo sentido, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 1 de febrero de 2011, ha mantenido que la Administración, a la hora de clasificar un suelo como urbano, no puede actuar discrecionalmente sino de forma reglada, es decir, debe actuar conforme a la situación fáctica que ofrezca la realidad en el momento de acometer la planificación del territorio, asignando el carácter de urbanos a todos aquellos terrenos en que concurren las circunstancias de hecho determinadas en la normativa urbanística. Esta tesis jurisprudencial está basada en la conocida como "**fuerza normativa de lo fáctico**", que obligaría al planificador a clasificar como urbano el suelo que cuente con los servicios urbanísticos adecuados, siempre y cuando dichos servicios resulten de dimensiones adecuadas para los usos existentes y previstos en el futuro.

En cuanto al requisito de la necesaria inserción de los terrenos **en la trama o malla urbana de la ciudad**, el propio Tribunal Supremo ha precisado, en sus sentencias de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003, que "(...) *la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos en el artículo 78 LS [antigua Ley del Suelo estatal] no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si aquélla no se encuentra enclavada en la malla urbana. Se trata así de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



*a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables". Dicho requisito exige, a su vez, según la sentencia de 23 de noviembre de 2004 del propio Tribunal Supremo, que "(...) exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente".*

Resumiendo una reiterada jurisprudencia anterior, el mismo Tribunal Supremo, en su sentencia de 17 de noviembre de 2003, precisó aún más la cuestión, al señalar que "(...) las facultades discrecionales que como regla general han de reconocerse al planificador para clasificar el suelo en la forma que estime más conveniente, tienen su límite en el suelo urbano, pues necesariamente ha de reconocerse esa categoría a los terrenos que hallándose en la malla urbana, por haber llegado a ellos la acción urbanizadora, dispongan de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica) con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, o se hallen comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, salvo que la existencia de tales servicios o la consolidación de la edificación hayan tenido su origen en infracciones urbanísticas y aun le sea posible a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido".

Por su parte, la Sentencia de 17 de julio de 2007 de nuestro más Alto Tribunal, ha destacado la trascendencia de "(...) las circunstancias que puedan ser indicativas de cuál sea el límite real al que ha llegado de modo ordenado el proceso urbanizador que transforma el suelo dándole el aspecto, la imagen, que es propia de los asentamientos urbanos (...)", al mencionar que "La jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha insistido en la idea de que el suelo urbano sólo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos que se han realizado para la atención de una zona urbanizada, y ni un metro más allá (así, en sentencias de 1 de junio de 2000 o 14 de diciembre de 2001); también, en la de que el suelo urbano no puede expandirse necesariamente como si fuera una mancha de aceite mediante el simple juego de la colindancia de los terrenos



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



*con zonas urbanizadas (así, en la última de las citadas o en la de 12 de noviembre de 1999); o, en fin, en la de que la mera existencia en una parcela de los servicios urbanísticos exigidos no es suficiente para su clasificación como suelo urbano si la misma no se halla enclavada en la malla urbana (sentencias, entre otras muchas, de 3 de febrero y 15 de noviembre de 2003 ); se trata así ---añaden estas sentencias--- de evitar el crecimiento del suelo urbano por la sola circunstancia de su proximidad al que ya lo es, pero con exoneración a los propietarios de las cargas que impone el proceso de transformación de los suelos urbanizables".*

Finalmente, cabe también recordar que, conforme se señala en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de diciembre de 2002, quien tenga "(...) la pretensión de que unos terrenos tengan la consideración de urbanos exige que quien reclame esa aptitud de los predios acredite de modo acabado la concurrencia de los presupuestos fácticos a que el ordenamiento condiciona dicha declaración".

En el supuesto sometido a nuestra consideración, mediante una actuación aislada o asistemática, se pretende realizar una edificación en unos terrenos que, según el propio Ayuntamiento, además de ser colindantes con las últimas edificaciones del municipio, ya cuentan con los servicios mínimos que le otorgarían la condición de solar, conforme a lo establecido en el apartado 2.3 de la Disposición Preliminar del TRLOTAU. Así pues, de acuerdo con la clasificación del suelo establecida en la propia norma legal para los municipios carentes de planeamiento urbanístico municipal y con la doctrina jurisprudencial expuesta, los terrenos cumplirían en principio con las dos condiciones exigidas para ser considerados como urbanos y poder autorizar, consiguientemente, la edificación proyectada sobre ellos; esto es, estarían insertos en la malla urbana y, al mismo tiempo, ostentarían la condición de solar, al contar con los servicios mínimos exigidos por la referida normativa urbanística.

Por tanto, desde la exclusiva perspectiva de la clasificación del suelo, no habría ningún inconveniente, a nuestro juicio, para poder autorizar la edificación pretendida, pues, en base a la información proporcionada por el propio Ayuntamiento, de acuerdo con cuanto acabamos de exponer, y al contrario de lo manifestado por el Colegio de





DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Arquitectos en el trámite de visado del proyecto, consideramos los terrenos sobre los que se pretende edificar comprendidos en el ámbito de los clasificados por la propia Ley como urbanos, a efectos urbanísticos, al menos.

Ahora bien, dicho lo anterior, no podemos dejar de señalar que, en el supuesto de que con carácter previo a la autorización de la edificación fuera necesario proceder a la segregación de los terrenos, el Ayuntamiento se encontraría en este punto con un problema legal importante, dada la prohibición absoluta recogida en el artículo 91.1 del TRLOTAU, que no permite "(...) *efectuar parcelaciones urbanísticas en suelo urbano, mientras no se haya aprobado el correspondiente Plan de Ordenación Municipal o, en su caso, Plan de Delimitación de Suelo Urbano*".

En resumidas cuentas, considerando que la parcela en la que se pretende edificar cuenta con todos los servicios de que habla el apartado 2.3 de la citada Disposición Preliminar del TRLOTAU, y que aquella se encuentra inserta en la malla urbana, es decir, en la red de servicios propia del suelo urbano, y considerando, igualmente, que la referida parcela no precise previamente de segregación para poder obtener la condición de solar, cabe admitir, en consonancia con la consolidada doctrina jurisprudencial expuesta, la posibilidad legal de autorizar la pretendida construcción, pues, además de las razones positivas expuestas, entendemos que no deben recaer sobre los ciudadanos en general las consecuencias negativas previstas legalmente por el incumplimiento de las obligaciones legales impuestas a todos los Ayuntamientos en materia de planificación urbanística.

Es cuanto me corresponde informar al respecto, advirtiendo expresamente a los destinatarios del presente Informe que las opiniones vertidas en el mismo se someten a cualesquiera otras mejor fundadas en derecho, ya que no pretenden, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente deban emitirse para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 4 de abril de 2013