



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...) solicita, mediante escrito de fecha 28 de Agosto, y registro de entrada en Diputación el 31 del mismo mes, que por parte de este Departamento se emita Informe jurídico sobre diversas cuestiones planteadas en relación con la implantación en la localidad de una empresa dedicada a *“la fabricación de elementos prefabricados de hormigón”*. En concreto, el Sr. Alcalde pretende que le informemos *“(...) sobre si la actividad se encuentra clasificada como MOLESTA, y si es posible llevar a cabo un expediente de Licencia de Obras y Actividad (clasificada o no) sin disponer de Planeamiento Urbanístico Municipal vigente (...)”*.

A este respecto, el Sr. Alcalde nos advierte en su escrito que en la actualidad se están llevando a cabo los trabajos de redacción del Plan de Ordenación Municipal, encontrándose en fase de exposición pública el documento de Avance, en el que los terrenos a ocupar por la actividad que se pretende implantar se califican como suelo industrial. Se adjuntan también una serie de documentos gráficos sobre la propuesta de Avance para todo el término municipal y para la zona objeto de consulta, así como, un plano del proyecto de la nave a construir.

Con dicha finalidad, una vez estudiados los textos legales y normas urbanísticas aplicables al caso, que se citan en el cuerpo del Informe, y analizadas las cuestiones planteadas por el Sr. Alcalde, se procede a emitir el siguiente,

## INFORME

### PRIMERO

Según el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), en los Municipios carentes de planeamiento



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

municipal, sólo existen dos clases de suelo: Urbano y Rústico<sup>1</sup>. Por tanto, si, como parece, en el Municipio de Lucillos no existe planeamiento urbanístico municipal vigente, los terrenos donde se pretende instalar la mencionada actividad, o son urbanos, por reunir las condiciones a que hace referencia el artículo 48.2, A), letra a)<sup>2</sup>, del TRLOTAU, o se trata de terrenos situados en suelo rústico. Pues, a estos efectos, no sirve de nada que el Plan de Ordenación Municipal se encuentre en tramitación, ni que el Avance de éste contemple entre sus previsiones la calificación como industrial del suelo objeto de la actuación a desarrollar, ya que sus determinaciones no tienen aún valor jurídico, hasta tanto no sean aprobadas definitivamente.

En consecuencia, la primera cuestión a dilucidar es la de tratar de averiguar si los terrenos en que se pretende instalar la aludida fábrica se encuentran en suelo urbano o rústico. Nada se dice a este respecto en la información facilitada por el Sr. Alcalde, ni es posible deducirlo de los Planos aportados con la solicitud de Informe, si bien, cabe suponer que los terrenos afectados por la actividad a desarrollar deban ser calificados en la actualidad como suelo de naturaleza de rústica. Hipótesis esta última más verosímil, a partir de la cual trataremos de dar respuesta a las cuestiones planteadas.

## SEGUNDO

Concluida así la naturaleza rústica de los terrenos en los que se pretende construir la fábrica de elementos prefabricados de hormigón, la siguiente cuestión a

---

### <sup>1</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>2</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.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

dilucidar tiene que ver con la posibilidad o no de instalación de la mencionada fábrica en dicho tipo de suelo, ante la ausencia de planeamiento urbanístico municipal, y la clasificación de aquella como actividad “molesta”. A este respecto, cabe afirmar, en primer lugar, que, entre los actos que podrán realizarse en el suelo rústico de reserva – que, tras una interpretación integradora de la legislación urbanística, es la única categoría existente en los Municipios sin planeamiento –, y según lo dispuesto en el artículo 54<sup>3</sup>.1, 3º, letra b), del TRLOTAU, se encontraría, efectivamente, la mencionada

<sup>3</sup> **Artículo 54. El régimen del suelo rústico.**

*1. En los terrenos clasificados como suelo rústico de reserva podrán realizarse los siguientes actos:*

*1º En todo caso y en los términos que reglamentariamente se determinen, los actos no constructivos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, que no estén prohibidos o excluidos expresamente por el planeamiento territorial y urbanístico.*

*Además de los que sean excluidos por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, no podrán ejecutarse, ni legitimarse por acto administrativo alguno los actos de transformación del estado del suelo que comporten un riesgo significativo, directo o indirecto, para la integridad de cualesquiera de los valores objeto de protección en un espacio natural, así como de erosión o pérdida de calidad del suelo, afección de zonas húmedas o masas vegetales, abandono o quema de objetos y vertidos contaminantes.*

*2º Los permitidos por el planeamiento territorial y urbanístico, de entre los siguientes:*

*a) Los que comporten la división de fincas o la segregación de terrenos, siempre que, además de los requisitos previstos en el apartado 2 del artículo 63 de esta Ley, cumplan los mínimos establecidos en la ordenación territorial y urbanística y, en su caso, la legislación agraria de aplicación.*

*b) Los relativos a instalaciones desmontables para la mejora del cultivo o de la producción agropecuaria, que no impliquen movimiento de tierras.*

*c) Los vallados y cerramientos de parcelas.*

*d) La reforma o rehabilitación de edificaciones existentes dirigidas a su conservación y mantenimiento, que no afecte a elementos estructurales o de fachada o cubierta, así como la reposición de sus elementos de carpintería o cubierta y acabados exteriores. Las limitaciones que en este apartado se establecen para la reforma o rehabilitación de edificaciones existentes, no serán aplicables a las edificaciones que estén en los supuestos y cumplan los requisitos establecidos en los siguientes apartados e) y f).*

*e) Las edificaciones adscritas al sector primario que no impliquen transformación de productos, tales como almacenes, granjas y en general instalaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas, piscícolas o similares que guarden relación con el destino y naturaleza de la finca, siempre y cuando no rebasen 6 metros de altura total.*

*f) La vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista riesgo de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico.*

*3º Previa obtención de la preceptiva calificación urbanística en los términos establecidos en esta Ley y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba, los siguientes:*

*a) Obras e instalaciones requeridas por las infraestructuras y servicios de titularidad pública, estatal, autonómica o local siempre que precisen localizarse en el suelo rústico.*

*b) Actividades extractivas y mineras, equipamientos colectivos, **actividades industriales, productivas, terciarias, de turismo rural o de servicios, que precisen emplazarse en el suelo rústico**, con las condiciones que reglamentariamente se determinen.*

*c) Las edificaciones adscritas al sector primario con una altura total superior a 6 metros.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

actividad industrial, para cuya instalación será preciso, no obstante, cumplir previamente y de forma inexcusable con los requisitos administrativos y sustantivos, exigidos en los artículos 17 y 23 del Reglamento de Suelo Rústico (en adelante, RSR), aprobado por Decreto regional 242/2004, de 7 de julio – publicado en el Diario Oficial nº 137, de 30 de julio de 2004, y corregido en el Diario Oficial nº 24, de 3 de febrero de 2005 –, entre los que cabe destacar, la obtención previa de la *calificación urbanística* a que aluden los citados preceptos.

Avala también la interpretación anterior, el contenido de la Disposición Transitoria Séptima<sup>4</sup> del TRLOTAU, que bajo la rúbrica de “*Municipios sin planeamiento urbanístico*”, conforma un régimen urbanístico provisional del suelo en dicho tipo de municipios, aludiendo, además de a las Normas Subsidiarias Provinciales, a las siguientes reglas de aplicación directa, en todo caso: “*En el suelo situado fuera de los núcleos de población – es decir, suelo rústico –, se estará a lo dispuesto en el artículo 55 de esta Ley, así como al procedimiento previsto en la misma para la calificación urbanística*”.

Es decir, las actividades y usos a desarrollar en el suelo rústico de los Municipios sin planeamiento urbanístico, deberán ajustarse, siempre y de forma preferente, al contenido del artículo 55<sup>5</sup> del TRLOTAU, dedicado a regular “*Las*

---

**<sup>4</sup> Disposición Transitoria 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.*

**<sup>5</sup> Artículo 55. Las determinaciones de ordenación de directa aplicación y las de carácter subsidiario.**

*1 Todos los actos de aprovechamiento y uso del suelo rústico, deberán ajustarse, en todo caso, a las siguientes reglas:*

*a) Ser adecuados al uso y la explotación a los que se vinculen y guardar estricta proporción con las necesidades de los mismos.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

*determinaciones de ordenación de directa aplicación y las de carácter subsidiario*". No obstante lo cual, hay que recordar que, a pesar de la dicción literal de la rúbrica del precepto citado, y dada la ausencia de planeamiento en los Municipios contemplados en la Disposición Transitoria Séptima, todas las reglas recogidas en él resultarán de directa aplicación a cuantas actividades y usos se autoricen en suelo rústico.

Además de la mencionada aplicación directa de las normas contenidas en el artículo 55 citado, la Disposición Transitoria Séptima habla también de la aplicación directa del *"procedimiento previsto en la misma [esto es, en la Ley] para la calificación urbanística"*. En este sentido, la *calificación urbanística*, mencionada con anterioridad en el artículo 54 citado, es una figura de control administrativo de la actividad urbanística desarrollada en suelo rústico, que, tras su calificación, legitima en éste la realización de obras, construcciones o instalaciones *"(...) destinadas al desarrollo de actividades y usos que precisen emplazarse en el suelo rústico (...)"*, y que tengan por objeto cualquiera de las actividades o usos referidos en el artículo 60<sup>6</sup> del TRLOTAU.

---

b) No podrán, en los lugares de paisaje abierto, ni limitar el campo visual, ni romper el paisaje, así como tampoco desfigurar, en particular, las perspectivas de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y los caminos.

c) No podrá realizarse ningún tipo de construcciones en terrenos de riesgo natural.

d) No podrán suponer la construcción con características tipológicas o soluciones estéticas propias de las zonas urbanas, en particular, de viviendas colectivas, naves y edificios que presenten paredes medianeras vistas.

e) Se prohíbe la colocación y el mantenimiento de anuncios, carteles, vallas publicitarias o instalaciones de características similares, salvo los oficiales y los que reúnan las características fijadas por la Administración en cada caso o competente que se sitúen en carreteras o edificios y construcciones y no sobresalgan, en este último supuesto, del plano de la fachada.

f) Las construcciones deberán armonizarse en el entorno inmediato, así como con las características propias de la arquitectura rural o tradicional de la zona donde se vayan a implantar.

g) Las construcciones deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados, con empleo en ellos de las formas y los materiales que menor impacto produzcan, así como de los colores tradicionales en la zona o, en todo caso, los que favorezcan en mayor medida la integración en el entorno inmediato y en el paisaje.

2. Serán determinaciones subsidiarias para las construcciones y edificaciones, en tanto no exista regulación expresa en el planeamiento territorial y urbanístico, las siguientes:

a) Tener el carácter de aisladas.

b) Retranquearse, como mínimo, cinco metros a linderos y quince metros al eje de caminos o vías de acceso.

c) No tener ni más de dos plantas, ni una altura a cumbre superior a ocho metros y medio, medidos en cada punto del terreno natural original, salvo que las características específicas derivadas de su uso hicieran imprescindible superarlas en alguno de sus puntos.

<sup>6</sup> Artículo 60. La calificación urbanística del suelo rústico de reserva.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

### TERCERO

Reconocida, por tanto, con carácter general, la posibilidad legal de instalación de actividades industriales en suelo rústico, y admitido que, en el caso concreto de la actividad objeto de consulta, deberíamos esperar hasta la conclusión de la tramitación del expediente a que inmediatamente aludiremos, sólo nos resta responder a la cuestión relativa a la clasificación de la actividad, así como, indicar los trámites a seguir para la autorización y puesta en funcionamiento de aquélla.

Respecto de la primera de las cuestiones, es evidente que, de acuerdo con el nomenclátor anexo al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado mediante Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y aún en vigor, se trataría de una actividad que puede ser clasificada como molesta e, incluso, nociva y peligrosa, y, por tanto, a la hora de instruir el correspondiente expediente habrá de estarse al procedimiento previsto con arreglo al régimen establecido en dicha norma.

---

*El suelo rústico de reserva podrá ser calificado, a los efectos de lo dispuesto en el apartado 3º, número 1, del artículo 54 para la legitimación de obras, construcciones o instalaciones destinadas al desarrollo de actividades y usos que precisen emplazarse en el suelo rústico y tengan cualquiera de los objetos siguientes:*

*a) Las obras o instalaciones necesarias, conforme en todo caso a la legislación sectorial aplicable por razón de la materia, para el establecimiento, el funcionamiento, la conservación o el mantenimiento y la mejora de las infraestructuras y servicios públicos estatales, autonómicos o locales.*

*b) Los servicios integrados en áreas de servicio de toda clase de carreteras, con sujeción a las condiciones y limitaciones establecidas en la legislación reguladora de éstas.*

*c) La extracción o explotación de recursos y la primera transformación, sobre el terreno y al descubierto, de las materias primas extraídas.*

*d) El depósito de materiales y residuos, el almacenamiento de maquinaria y el estacionamiento de vehículos, siempre que se realicen enteramente al aire libre, no requieran instalaciones o construcciones de carácter permanente y respeten la normativa medioambiental.*

*e) Las estaciones de suministro de carburantes, así como las instalaciones de hostelería o alojamiento temporal ubicables en el entorno de las carreteras, debiendo agruparse todas las que pretendan una misma o próxima localización, de manera que dispongan de un solo acceso al conjunto desde la carretera.*

*f) La implantación y el funcionamiento de cualquier clase de equipamiento colectivo, **así como de actividades o establecimientos de carácter industrial, terciario, de turismo rural o de servicios siempre que, en todos los casos y con cargo exclusivo a la correspondiente actuación, resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de los mismos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores y la incidencia que suponga en la capacidad y funcionalidad de éstas.***

*g) Las edificaciones adscritas al sector primario con una altura total superior a 6 metros.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En cuanto a los trámites a seguir para la autorización, en su caso, y puesta en funcionamiento de la fábrica, entendemos que, por el momento, es suficiente con remitir al Ayuntamiento a lo dispuesto en los artículos correspondientes del RSR, que regulan el otorgamiento de la *calificación urbanística*, en cuyo procedimiento deberán integrarse las solicitudes relativas a la licencia de obras y de actividades clasificadas, así como, aquellos otros informes que preceptivamente deban aportarse para la autorización de la actividad. En concreto, y por lo que al procedimiento a seguir se refiere, puede consultarse al respecto el artículo 43 – cuya reproducción omitimos, como nota al pie del presente Informe, dada la extensión de éste –, y demás preceptos concordantes del texto reglamentario citado.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no suple 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 5 de Septiembre de 2006