



**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 16 de Enero pasado, y registro de entrada en Diputación el 24 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento sobre en qué medida puede resultar obligado el Ayuntamiento por el contenido de un acuerdo adoptado, en su día, por el Pleno municipal, con la finalidad de obtener mediante cesión el terreno necesario para acometer la apertura de una calle de nuevo trazado, y de qué forma el citado acuerdo puede condicionar el desarrollo urbanístico de dos Unidades de Actuación que se tiene previsto ejecutar.

En concreto, la Sra. Alcaldesa quiere conocer nuestra opinión sobre el alcance y extensión del mencionado acuerdo, en la medida en que a través de él se llegó a reconocer un derecho de compensación a favor de un propietario de suelo, afectado por la referida apertura de la calle y por la correlativa imposición de la cesión del terreno necesario para ello. Todo ello, como consecuencia de haber aceptado el Ayuntamiento algunas de sus alegaciones, tras la información pública a que fue sometido el instrumento de planeamiento general del municipio, finalmente aprobado.

El citado reconocimiento consistió en el acuerdo formal de cesión por parte del mencionado propietario de una parte de los terrenos de su propiedad para la apertura de la mencionada calle, mientras los propietarios integrantes de las U.A... y U.A..., previamente delimitadas en el instrumento de planeamiento, además de correr con la urbanización de la calle, vendrían obligados a ceder a aquél el doble de la superficie que éste había cedido con la finalidad indicada.

Al objeto de facilitar los trabajos de redacción del Informe, además de un extenso relato cronológico de los hechos, la Sra. Alcaldesa nos remite una serie de documentos, como:



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

- Escrito de alegaciones presentado, en su día, por el propietario objeto del reconocimiento del derecho-obligación.
- Informe del equipo redactor de las Normas Subsidiarias, en el que se propone la estimación en parte de las alegaciones formuladas por el mencionado propietario.
- Copia de la notificación efectuada al interesado, dándole traslado del contenido literal del Informe técnico anterior, y en el que se recoge la obligación de aquél de ceder el terreno necesario para la apertura de la calle, al tiempo que se le reconoce el derecho a obtener la cesión del doble de la superficie cedida, con cargo a los propietarios de las Unidades de Actuación...
- Certificado del acuerdo del Pleno municipal, en el que, acogiendo el informe del equipo redactor del plan, se estima parcialmente la alegación formulada por el propietario en cuestión, sin mencionar para nada la operación de recíproca cesión entre propietarios.
- Copia de las Ordenanzas de aplicación a la U.A... y U.A...

Pues bien, en base a los antecedentes mencionados y al contenido de los documentos aportados, una vez estudiada la legislación aplicable al caso, se procede a emitir el siguiente,

## **INFORME**

### **PRIMERO**

Es conveniente que comencemos recordando lo dispuesto en el derecho transitorio recogido en el vigente Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, que, en líneas generales, reproduce lo dispuesto en el texto inicial de la Ley 2/1998, de 4 de junio, y Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la anterior.

En este sentido, su Disposición Transitoria Segunda, apartado 1, recuerda que, con carácter general, *“Todos los planes y los instrumentos de ordenación aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley conservarán su vigencia hasta su revisión o total cumplimiento, si bien se ejecutarán de conformidad con las previsiones de esta Ley”*. Es decir, puesto que, según información facilitada por el propio Ayuntamiento, las Normas Subsidiarias Municipales fueron aprobadas definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo, el 17 de diciembre de 1996, éstas seguirán conservando su vigencia hasta su revisión o total cumplimiento.

Ahora bien, a pesar de que durante la tramitación para la aprobación del instrumento de planeamiento general – léase, Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal –, y en fase de alegaciones, le fue reconocido a uno de los propietarios afectados por la apertura de la calle de nuevo trazado el derecho a recibir el doble de la superficie previamente cedida por él, con simultánea imposición de la mencionada carga a los propietarios de dos de las Unidades de Actuación beneficiados por la apertura de la referida calle, lo cierto y verdad es que el controvertido acuerdo en ningún momento se incorporó al texto de las normas urbanísticas contenidas en el instrumento de ordenación general. Así se deduce, al menos, de los documentos aportados con el escrito de petición de Informe; esto es, del acuerdo del Pleno relativo a la resolución de alegaciones y aprobación provisional de las Normas Subsidiarias – según la certificación emitida por la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento –, y de las propias normas u ordenanzas remitidas como documentación adjunta, en los que, en ningún momento, aparece explicitado el referido reconocimiento del derecho-obligación objeto de controversia



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

con el contenido que se notificó al interesado mediante escrito de 13 de febrero de 1995.

Y no fue incorporado, porque, al ser planteado como un acuerdo puntual impuesto a las partes afectadas por la ejecución de la pretendida actuación urbanística, no era el momento procedimental adecuado para su reconocimiento e imposición, toda vez que se trataba de aprobar un instrumento de planificación general, como eran las Normas Subsidiarias de Planeamiento. Por tanto, su formalización debía quedar remitida al momento de ejecución del planeamiento, y más concretamente, al momento de formulación del correspondiente proyecto de equidistribución de los beneficios y cargas de la urbanización.

Pero es que, además, por la manera en que aparece formulado el acuerdo objeto del presente Informe, aquél resultaba contrario al principio material de justa y equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados de la ordenación, que, con carácter general, viene informando el sistema urbanístico español desde su inicial codificación en 1956 – principio recogido hoy, por lo que a nuestra legislación urbanística se refiere en el artículo 53, apartado 2<sup>1</sup>, del TRLOTAU –. Y afirmamos que es materialmente injusto, en primer lugar, porque el propietario titular de los terrenos, sin perjuicio del reconocimiento de su derecho al

---

<sup>1</sup> Artículo 53. Los principios generales del régimen urbanístico legal de la propiedad del suelo.

.....  
2. En suelo clasificado como urbano o urbanizable, la participación de la comunidad en el aprovechamiento generado por la ordenación territorial y urbanística y el reparto entre los propietarios afectados por ésta de los costes de la urbanización precisa para su materialización, así como del aprovechamiento susceptible de apropiación, se producirán en la forma y los términos establecidos en esta Ley.

En todo caso, el reparto:

a) Habrá de tener lugar en el seno de una comunidad de referencia, que, como mínimo y salvo para la edificación, deberá tener características y dimensiones suficientes en función de la actividad de ejecución de que se trate.

Asimismo, la distribución y recaudación de los costes de la urbanización corresponderá a la Administración en la forma legalmente determinada, debiendo quedar garantizados suficientemente los derechos de aquellos propietarios que no participen en la actividad de ejecución. La recaudación podrá tener beneficiario privado y ser asumida y gestionada por el agente urbanizador cuando la urbanización se realice por gestión indirecta.

b) Se verificará, en otro caso, mediante reparcelación, que puede ser o no en especie.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

aprovechamiento urbanístico atribuido a sus terrenos, ya entonces, tenía la obligación de ceder aquéllos para la apertura de la calle; y, en segundo lugar, porque exigir a los propietarios de los terrenos integrantes de las unidades de actuación, beneficiados por la actuación urbanizadora, que compensaran al primero con el doble de superficie, no tenía razón de ser, en base, precisamente, al indicado principio de equidistribución. Es decir, en ningún momento, debió plantearse la cuestión en los términos en que fue planteada, pues, ambas partes tenían derechos y obligaciones predeterminadas por Ley y estaban amparadas por el principio de equidistribución, sin que, por tanto, resultara admisible, ni siquiera en términos formales, el ofrecimiento a una de ellas del doble de superficie, pues, con independencia de que en el urbanismo lo determinante no es la superficie sino el aprovechamiento que otorgue el planeamiento, el contenido del acuerdo privilegiaba claramente a una parte en perjuicio de la otra.

Así pues, como primera conclusión que puede extraerse, es que el reconocimiento del citado derecho a ceder el doble de superficie, además de injusto y contrario al principio de equidistribución, y precisamente por ello, puede ser expulsado del ordenamiento jurídico a través del correspondiente procedimiento de revisión de oficio, previsto en el artículo 102<sup>2</sup> de la Ley 30/1992,

---

<sup>2</sup> **Artículo 102. Revisión de disposiciones y actos nulos.**

1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para, una vez anulado, continuar con la ejecución del planeamiento en la forma prevista legalmente.

## SEGUNDO

No obstante, como quiera que durante todos estos años, en ningún momento se ha instado la ejecución del acuerdo controvertido, y el Ayuntamiento ostenta permanentemente la facultad de ejercer su potestad de planeamiento a pesar de los acuerdos o resoluciones que, afectando a personas públicas o privadas, sean adoptadas en el ámbito de su actividad administrativa urbanística<sup>3</sup>, también sería posible omitir el cumplimiento del referido acuerdo, sin necesidad de proceder a su revisión de oficio, mediante la modificación de las determinaciones recogidas en el planeamiento. En este sentido, la Disposición Transitoria Sexta<sup>4</sup> del

---

artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

### <sup>3</sup> TRLOTAU.-Artículo 11. El concepto, los principios, el objeto y los límites de los convenios.

5. Serán nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios urbanísticos que contravengan, infrinjan, o defrauden objetivamente en cualquier forma normas Imperativas legales o reglamentarias, incluidas las del planeamiento territorial o urbanístico, en especial las reguladoras del régimen urbanístico objetivo del suelo y del subjetivo de los propietarios de éste. Las estipulaciones previstas en la letra b) del número 3 anterior sólo tienen el efecto de vincular a las partes del convenio para la iniciativa y tramitación de los pertinentes procedimientos para la innovación del planeamiento sobre la base del acuerdo relativo a la oportunidad, conveniencia y posibilidad de una nueva solución de ordenación. **En ningún caso vincularán o condicionarán el ejercicio por la Administración Pública, incluso la firmante del convenio, de la potestad de planeamiento.**

### <sup>4</sup> Sexta.- La adaptación de los planes e instrumentos a esta Ley.

No obstante lo dispuesto en las disposiciones transitorias anteriores, las personas o entidades habilitadas o competentes para formular o, en su caso, ejecutar los planes e instrumentos urbanísticos, podrán promover su adaptación a esta Ley desde el momento de su entrada en vigor, con independencia del grado de tramitación o ejecución en que aquéllos se encuentren.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

TRLOTAU, habilita al Ayuntamiento para promover, en todo momento, la adaptación de las vigentes Normas Subsidiarias al contenido de la actual legislación urbanística.

A través de dicha modificación podrían incorporarse a las normas del planeamiento en vigor, si es que no aparecen en él, técnicas tales como las *Transferencias de Aprovechamiento*<sup>5</sup> o las *Reservas de aprovechamiento*<sup>6</sup>, puestas al servicio de la mejor aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas derivadas de la urbanización. Igualmente, podría el Ayuntamiento acometer de nuevo la redelimitación<sup>7</sup> de las Unidades afectadas por la actuación, adscribiendo a ellas la obtención del suelo necesario para la apertura de la calle, en proporción al aprovechamiento objetivo que en cada caso tengan atribuido.

Alternativamente, al tratarse de una actuación a desarrollar en suelo urbano, el Ayuntamiento puede también acometer la apertura y urbanización de la calle de nuevo trazado mediante la aprobación de un proyecto de obra pública ordinaria<sup>8</sup>, a ejecutar por el propio Ayuntamiento, mediante la percepción por éste de las pertinentes cuotas de urbanización, con cargo a los propietarios del ámbito

---

<sup>5</sup> Puede verse, a este respecto, lo dispuesto en el **Artículo 73 del TRLOTAU**.

<sup>6</sup> Puede verse, a este respecto, lo dispuesto en el **Artículo 74 del TRLOTAU**.

<sup>7</sup> Véase lo dispuesto en los **Artículos 114.3 del TRLOTAU** y **29 del Reglamento de Planeamiento**, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre.

<sup>8</sup> **TRLOTAU.- 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

al que sirva el mencionado proyecto; es decir, a las Unidades de Actuación... Esta alternativa podría llevarse a cabo con independencia de la programación de la actuación urbanizadora a desarrollar en las mencionadas Unidades de Actuación, si bien entendemos que debería ejecutarse con anterioridad a dicha programación, en los términos y con las condiciones establecidas en el artículo 129<sup>9</sup> del TRLOTAU y 111.1<sup>10</sup> del TRLOTAU y 98<sup>11</sup> del Reglamento de Planeamiento de la

<sup>9</sup> **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:

- Cesión obligatoria y gratuita, en virtud, en su caso, de reparcelación.
- Cesión en virtud de convenio urbanístico.
- 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.

<sup>10</sup> **Artículo 111. Los Proyectos de Urbanización.**

1. Los Proyectos de Urbanización son proyectos de obras que definen los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los Planes. Se redactarán con precisión suficiente para poder ser ejecutados, eventualmente, bajo la dirección de técnico distinto a su redactor. Toda obra pública de urbanización, sea ejecutada en régimen de actuación urbanizadora o edificatoria, requerirá la elaboración de un Proyecto de Urbanización, su aprobación administrativa y la previa publicación de ésta en el «Boletín Oficial de la Provincia».

2. Los proyectos a que se refiere el número anterior contendrán una Memoria descriptiva de las características de las obras, planos de proyecto y de detalle, mediciones, cuadro de precios, presupuesto y pliego de condiciones de las obras y servicios.

.....

<sup>11</sup> **Artículo 98. Proyectos de Urbanización (PU). Función.**

Los Proyectos de Urbanización (PU) son proyectos de obras que definen los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los Planes. Se redactarán con precisión suficiente para poder ser ejecutados, eventualmente, bajo la dirección de técnico distinto a su redactor. Toda obra pública de urbanización, sea ejecutada en régimen de actuación urbanizadora o edificatoria, requerirá la elaboración de un Proyecto de Urbanización (PU), su aprobación administrativa y la previa publicación de ésta en el «Boletín Oficial de la Provincia».



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

LOTAU, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por lo que a la aprobación del necesario proyecto de urbanización se refiere.

En conclusión, el Ayuntamiento cuenta con diferentes alternativas para poder soslayar legalmente la ejecución del acuerdo, en los términos en que fue formulado y notificado al interesado, mediante escrito de 13 de febrero de 1995, pudiendo optar libremente por cualquiera de ellas, siempre que se proceda de acuerdo con las estipulaciones legales previstas en cada caso e indicadas en el presente Informe.

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 7 de Febrero de 2007

---