



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 7 de Febrero pasado, con registro de entrada en Diputación el día 12 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, sobre si, en base a los antecedentes, que a continuación se dirán, el Ayuntamiento puede efectuar la transmisión de la edificabilidad que le corresponde, tanto en su condición de propietario de una de las parcelas de la unidad de actuación que se pretende desarrollar, como en concepto de aprovechamiento lucrativo perteneciente a la Administración actuante; o, por el contrario, *“la transmisión onerosa del aprovechamiento lucrativo materializado en la edificabilidad del que es titular el Ayuntamiento como consecuencia del desarrollo urbanístico de la UA está sujeto [a] procedimiento de pública concurrencia”*. Así mismo, interesa el Sr. Alcalde que le informemos sobre los efectos que la ejecución de la operación en uno u otro sentido *“tendría en el Registro de la Propiedad”*.

Con carácter previo, el Sr. Alcalde nos informa de que en la Unidad de Actuación que se pretende desarrollar, el Ayuntamiento figura, junto al propietario privado de otro terreno, como titular de una parcela que él califica de bien patrimonial, encontrándose la entera superficie del ámbito de la actuación clasificada como suelo urbano no consolidado, sujeto a los parámetros urbanísticos de la ordenanza de casco urbano. Igualmente, nos advierte de la existencia junto a la parcela municipal de un suelo dotacional, obtenido como consecuencia de la ejecución de otro Programa de Actuación Urbanizadora. Pues bien, con tales antecedentes, el único propietario del terreno particular integrado con el Ayuntamiento en la Unidad de Actuación pretende presentar un Programa de Actuación Urbanizadora, proponiendo a la Corporación lo siguiente:

- A) *Que la edificabilidad total de la UA se disponga en la parcela de su propiedad.*
- B) *Que el aprovechamiento lucrativo, la edificabilidad que le correspondiese al Ayuntamiento después de participar en derechos y deberes, se le transfiera onerosamente.*
- C) *Que la parcela que era de titularidad municipal con calificación de bien patrimonial fuese dotacional y consecuentemente no cambiando la titularidad, con lo que se aumentaría la reserva de suelo dotacional en un punto concreto.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



La cuestión planteada por el Sr. Alcalde, resumida en el párrafo primero anterior, se limita a tratar de conocer nuestra opinión sobre la procedencia legal de transmitir, de forma directa, al propietario afectado por la actuación, los diversos aprovechamientos urbanísticos inicialmente pertenecientes al Ayuntamiento. Ahora bien, además de la concreta cuestión planteada, cuya respuesta abordaremos en primer lugar, de la lectura del escrito de petición de Informe se deducen también otras cuestiones no formuladas por el Ayuntamiento, pero que estimamos deben ser abordadas por el indudable interés que pueden tener para éste, antes de pronunciarse sobre las propuestas formuladas por el otro propietario.

Así pues, hechas las consideraciones que anteceden, procede ya entrar en el fondo de la cuestión, y en tal sentido, emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Como venimos diciendo, la primera cuestión que nos plantea el Sr. Alcalde tiene que ver con la posibilidad legal de transmitir al Agente urbanizador, de forma directa y sin previo procedimiento de pública concurrencia, los derechos de aprovechamiento urbanístico atribuibles a la Administración – esto es, al Ayuntamiento –, y que habrán de derivarse de la ejecución de la actuación urbanizadora que se tiene previsto realizar. Así como, sobre las consecuencias jurídicas que dicha transmisión tendría a la hora de inscribir en el Registro de la Propiedad el resultado final de todas las operaciones a realizar.

Lo primero que hay que decir sobre el particular es que, en la operación urbanística que se pretende llevar a cabo sobre suelo urbano no consolidado, integrado en una unidad de actuación previamente delimitada, existe una parcela de titularidad municipal, calificada por el propio Ayuntamiento como bien patrimonial. Esta circunstancia provoca que los aprovechamientos urbanísticos que se van a generar a favor del Ayuntamiento sean varios y de distinta naturaleza. En primer lugar, nos encontraríamos con el aprovechamiento correspondiente a: *“La superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo, capaz para materializar el*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

*diez por ciento del aprovechamiento tipo del área de reparto*¹. En segundo lugar, podríamos encontrarnos también con la existencia de un hipotético aprovechamiento a favor del Ayuntamiento, como consecuencia de la diferencia existente entre el aprovechamiento objetivo y el susceptible de adquisición privada; es decir, podríamos llegar a encontrarnos con un exceso de aprovechamiento objetivo atribuido a la unidad de actuación respecto del sector en que ésta se integre². Y, en tercer lugar, estaría también el aprovechamiento urbanístico perteneciente al Ayuntamiento, como consecuencia de su condición de propietario de un bien patrimonial afectado por la actuación. Esto es, tres tipos diferentes de aprovechamiento, cuya transmisión a un promotor o Agente urbanizador vamos a analizar a continuación.

Pero ante conviene comenzar recordando también que, para que la transmisión de forma directa al único propietario que junto al Ayuntamiento integra la unidad de actuación sea posible, aquél deberá formular y promover, con carácter previo, un Programa de Actuación Urbanizadora. Será entonces, y sólo entonces, cuando, tras la tramitación del procedimiento previsto en la Sección 3ª, Capítulo II, Título V, del TRLOTAU, podamos conocer si el propietario en cuestión ha resultado adjudicatario de la ejecución del Programa, y, como consecuencia de ello, el Ayuntamiento puede plantearse la pretendida transmisión de sus derechos de aprovechamiento urbanístico, mediante la formalización, eso sí, del correspondiente Convenio donde se recoja la monetarización de éste, en los términos previstos en el artículo 11.4³ del TRLOTAU.

Pues bien, una vez iniciado el aludido procedimiento de ejecución para la gestión indirecta de la actuación urbanizadora, será legalmente posible efectuar la transmisión que se

¹ **Artículo 68, letra b), apartado 2), por remisión del artículo 69.1, 1.2, letra c),** ambos del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre.

² **Artículo 93, letra d), del TRLOTAU.**

³ **Artículo 11. El concepto, los principios, el objeto y los límites de los convenios.**

.....
4. Los convenios en los que se acuerde el cumplimiento del deber legal de cesión del aprovechamiento urbanístico no susceptible de apropiación mediante el pago de cantidad sustitutoria en metálico, deberán incluir, como Anexo, la valoración pertinente, practicada por los servicios administrativos que tengan atribuida tal función, con carácter general, en la correspondiente Administración. En aquellos que, por su objeto, sean subsumibles en la letra b) del número anterior, deberá, además, cuantificarse todos los deberes legales de cesión y determinarse la forma en que éstos serán cumplidos.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

pretende, pero, sólo en lo relativo al mencionado aprovechamiento del 10%, atribuido al Ayuntamiento en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción pública urbanística y, en su caso, al exceso de aprovechamiento urbanístico objetivo de la unidad de actuación, que, como hemos dicho, también corresponderá a la Administración actuante⁴. En ambos casos, las cesiones de suelo podrán ser sustituidas por el abono en metálico al Ayuntamiento de su valor, previa tasación efectuada por éste, en la forma establecida en el artículo 75 del TRLOTAU, con posterior ingreso de los recursos obtenidos en el Patrimonio Municipal del Suelo⁵. En cuanto a la transmisión de los derechos de aprovechamiento que, como propietario de la parcela aportada, le corresponden al Ayuntamiento, la situación es muy diferente como vamos a ver a continuación.

En primer lugar, hay que recordar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante, RB), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, los bienes patrimoniales de la Administración “(...) *que resultaren calificados como suelo urbano o urbanizable programado en el planeamiento urbanístico quedarán afectos al Patrimonio Municipal del Suelo*”, y que este tipo de patrimonios “(...) *se regularán por su legislación específica*”, de conformidad con lo establecido en el apartado primero del mismo precepto. Por tanto, teniendo en cuenta que, según la información facilitada por el propio Ayuntamiento, la parcela objeto de controversia está clasificada como suelo urbano no consolidado, es obvio que se trata de un bien patrimonial que debería estar adscrito al Patrimonio Municipal del Suelo, que, como patrimonio independiente y separado del restante patrimonio municipal, deberá constituirse en todos los Ayuntamientos que dispongan de planeamiento general⁶. A mayor abundamiento, cabe citar también lo dispuesto en el artículo 77 del propio TRLOTAU, cuando, al enunciar los bienes que integran los patrimonios públicos del suelo, cita entre otros: “*Los bienes patrimoniales de la Administración a los que una disposición legal o reglamentaria... asigne expresamente tal destino*”.

⁴ Artículo 93, letra d), del TRLOTAU.

⁵ Artículos 69.1, 1.2, letra c), en relación con lo dispuesto en el artículo 68 anterior, y 93, letra d), del TRLOTAU.

⁶ Artículo 76.2 del TRLOTAU, en relación con el artículo 276 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de carácter básico, y declarado vigente por la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Así pues, legalmente la aludida parcela debería estar adscrita al Patrimonio Municipal del Suelo, y por esa misma razón, su régimen jurídico será el establecido en la Sección 1ª, Capítulo III, Título IV, del mismo TRLOTAU, que, por lo que a su enajenación o transmisión se refiere, impone a la Administración titular que aquélla se haga mediante concurso, en los términos y condiciones establecidas en el artículo 79.3, letra a), párrafo primero, del propio TRLOTAU, según la redacción dada al mismo por la Ley 12/2005, de 27 de diciembre, y con una afección clara y precisa en cuanto a su destino: (...) *la construcción de viviendas u otros usos de protección pública, si bien de promoción privada por el adquirente, condición que deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad (...)*⁷. Ahora bien, el Ayuntamiento aporta la susodicha parcela al proceso urbanizador como propietario de la misma, y en tal sentido le corresponde participar en la equitativa distribución de beneficios y cargas generadas por la actuación urbanizadora. Pues bien, cuando dicha actuación se realice, como hemos dicho, en régimen de gestión indirecta, las relaciones entre el Agente urbanizador y los propietarios afectados por la actuación, en lo que al levantamiento de las cargas se refiere, se regirán por lo dispuesto en el artículo 118.1 del TRLOTAU, de forma que los propietarios podrán optar, con carácter general, entre abonar en metálico su cuota parte o ceder los terrenos edificables que les correspondan, en proporción, en ambos casos, a las cargas de urbanización y a la superficie de las fincas por ellos aportadas.

Esta doble opción de contribuir al levantamiento de las cargas de la urbanización, mediante abono en metálico o cesión en terrenos edificables, otorgada por el TRLOTAU a los propietarios afectados por el proceso urbanizador, permite pensar en la posibilidad legal de transmisión al urbanizador de parte del aprovechamiento urbanístico perteneciente al Ayuntamiento, mediante la entrega a aquél, en concepto de retribución, de una parte de los terrenos edificables que necesariamente habrán de adjudicarse a través del oportuno proceso de reparcelación. Así pues, también en este caso podrá transmitirse de forma directa al otro propietario de la unidad de actuación una parte de la edificabilidad atribuida a los terrenos objeto de cesión, pero, como ya hemos dicho, sólo en la medida en que aquél resulte finalmente adjudicatario de la actuación, y en la proporción adecuada para contribuir a los gastos de urbanización que correspondan al Ayuntamiento en su condición de propietario afectado. Por lo

⁷ Artículo 79.3, letra a), párrafo segundo, del TRLOTAU.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

que respecta al resto del aprovechamiento atribuible al Ayuntamiento por la aportación de su finca originaria, una vez adjudicadas las parcelas resultantes, tras la tramitación y aprobación del correspondiente Proyecto de Reparcelación, éstas deberán integrarse necesariamente en el Patrimonio Municipal del Suelo – artículo 16.2 del RB – y no podrán ser enajenadas sino por concurso – artículo 79.3 del TRLOTAU –, y para destinarlas a los fines expresamente previstos en dicho precepto, apartados 1 y 2 del artículo 79 del TRLOTAU.

En definitiva, es conforme a la legalidad urbanística proceder a la enajenación del aprovechamiento lucrativo o edificabilidad perteneciente al Ayuntamiento, de forma directa y sin pública concurrencia, siempre que ésta se haga en el ámbito de la actuación urbanizadora y con sometimiento pleno a los límites señalados y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, sobre todo, en lo que respecta a la tasación de los respectivos aprovechamientos. Por tanto, la propuesta realizada por el otro propietario de la unidad de actuación de adjudicarse los distintos aprovechamientos que, en su momento, se atribuyan al Ayuntamiento puede ser estimada, siempre que lo sea en los términos y circunstancias ya expuestos. Sin que podamos olvidar que, como vamos a tener ocasión de mostrar a continuación, la dirección del proceso de urbanización y la fijación de sus objetivos le corresponde en último término al Ayuntamiento, en ejercicio de la potestad que tiene atribuida por Ley en el ámbito de la ordenación del territorio y la gestión urbanística.

Paralelamente a la cuestión principal, el Sr. Alcalde quiere conocer nuestra opinión sobre las consecuencias jurídicas que la transmisión de los distintos derechos pertenecientes al Ayuntamiento tendrían a la hora de inscribirse en el Registro de la Propiedad. Pues bien, a este respecto, es suficiente con la cita literal de la Resolución adoptada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha 18 de mayo de 2005, en la que, para un supuesto parecido, se llega a afirmar lo siguiente: *“Debe entenderse que es posible, si así conviene a los intereses municipales, el pago en terrenos. En este caso no estaríamos ante una adjudicación directa, sino ante una cesión legalmente configurada, calificable como ‘dación en pago’”* [Fundamento de Derecho 3, párrafo último]. Añadiendo a continuación: *“(…) debe concluirse, de un lado, el régimen jurídico especial de los bienes integrantes del denominado Patrimonio Municipal del Suelo, con la aplicación prioritaria de la legislación urbanística vigente en cada momento, y, por lo tanto, la no sujeción de aquel Patrimonio al régimen jurídico patrimonial ordinario”* [Fundamento de Derecho 4, párrafo primero]. A la vista de la posición mantenida por



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

la Dirección General de los Registros, es evidente que puede acordarse la transmisión de los derechos de aprovechamiento en los términos ya vistos, sin que el Registrador pueda oponer impedimento alguno apoyado en los motivos utilizados en la Resolución citada; no obstante, para mayor seguridad se sugiere la consulta previa con el Registrador actuante, citando si es preciso la Resolución comentada.

SEGUNDO

Una vez aclarada la cuestión principal, vamos a referirnos a continuación, de forma breve, a un par de cuestiones que la lectura del escrito de petición de Informe nos ha suscitado, y que nos hacen pensar en la existencia de una cierta confusión o falta de claridad respecto del funcionamiento de algunos mecanismos de nuestro sistema urbanístico.

En primer lugar, hemos de referirnos a la propuesta formulada por el titular de la otra parcela de la unidad de actuación, en el sentido de que “(...) *la edificabilidad total de la UA se disponga en la parcela de su propiedad*”. Pues bien, cuando se ejecute el proceso urbanizador a través de la aprobación del correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora, entre los documentos que necesariamente deberán acompañar a éste, se encuentra uno relativo a la asunción de la ordenación detallada establecida por las Normas Subsidiarias, o que contenga nueva propuesta de ordenación que complete detalladamente la unidad de actuación o, incluso, modifique la determinada previamente en las referidas Normas⁸. Es decir, deberá ser el planeamiento general o el Programa, a través del mencionado documento técnico, el que concrete y determine el trazado de las calles, los espacios públicos y las demás infraestructuras necesarias para el funcionamiento de la unidad y su conexión con las redes de los servicios generales del Municipio. Posteriormente, a través del mecanismo de equidistribución de la reparcelación, se fijará la distribución de las parcelas edificables resultantes, adjudicando a cada uno de los propietarios las que les correspondan, en proporción a sus respectivos derechos y de acuerdo con el sistema de pago elegido para la retribución del urbanizador. Por tanto, la atribución de la edificabilidad, en los términos señalados, a las parcelas o fincas resultantes tras la reparcelación quedará supeditada a la ordenación prevista en la unidad, sin que el Agente urbanizador – en su caso, el propietario de la otra parcela – pueda imponer el lugar de ubicación

⁸ Artículo 110.4, 4.1, letra a), del TRLOTAU



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

de la edificabilidad, como tampoco puede exigir un determinado uso o tipología edificatoria, pues, son decisiones que corresponden en todo caso a la potestad de ordenación de la Administración actuante.

Por las mismas razones, tampoco puede pretender el eventual promotor *“que la parcela que era de titularidad municipal (...) fuese dotacional y consecuentemente no cambiando la titularidad (...)”*, pues, con ello da a entender que no conoce muy bien los efectos del mecanismo de la reparcelación, a partir de la cual las fincas existentes al comienzo del proceso deberán agruparse, para su nueva división posterior ajustada al planeamiento urbanístico municipal⁹. Es más, desde el mismo momento en que se produce la delimitación de la unidad de actuación, los terrenos incluidos en ella se colocan en situación de reparcelación¹⁰ y, además de las prohibiciones de parcelación y edificación, quedan sujetos a los objetivos de ésta, entre los que se encuentra, la localización del aprovechamiento urbanístico conforme al planeamiento¹¹. Es decir, será el Proyecto de Reparcelación que, en su momento, se apruebe el que determinará la adjudicación de las nuevas parcelas resultantes y el destino de cada una de ellas, de acuerdo al planeamiento previamente aprobado; sin que pueda admitirse, por tanto, la permanencia en la titularidad de la parcela originaria del Ayuntamiento y su destino sin más al uso dotacional, el cual de determinará, en todo caso, a través de la ordenación detallada aprobada por el Ayuntamiento.

En resumidas cuentas, si se quiere atender las expresadas peticiones del propietario convertido en eventual adjudicatario de la ejecución del Programa de Actuación Urbanizadora – por cuya ejecución deberá competir previamente –, es imprescindible que aquéllas figuren en el planeamiento previamente aprobado y que su materialización se ajuste en todo momento al reparto de beneficios y cargas articulado a través de la reparcelación.

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 supe en modo

⁹ Artículo 92.1 del TRLOTAU.

¹⁰ Artículo 92.4 del TRLOTAU.

¹¹ Artículo 92.2, letra c), del TRLOTAU.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 21 de Febrero de 2007