



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 12 de marzo pasado, y registro de entrada en Diputación el 24 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con diversas cuestiones suscitadas a raíz de la iniciativa formulada por la “*Sociedad cooperativa de Castilla-La Mancha Amanecer en ...*” – de la que forma parte el Ayuntamiento como socio ordinario y promotor –, para que se promueva y construya en la localidad “*una Residencia Geriátrica y Centro de Día*”.

A tales efectos, el Sr. Alcalde, junto con el escrito de petición de Informe, nos remite un documento anexo, en el que, tras exponer los antecedentes que se estiman más relevantes para la resolución del supuesto de hecho sometido a nuestra consideración, se concluye con la formulación de cinco cuestiones puntuales, sobre las que se requiere nuestra opinión.

Se adjunta, asimismo, una copia de la ficha urbanística correspondiente a la UAR 29 G1, extraída del proyecto de Plan de Ordenación Municipal en tramitación, y copia de la cartografía catastral de la zona.

En cuanto a los antecedentes, recogidos *in extenso* en el citado documento informativo, son, en síntesis, los siguientes:

1º Que el municipio de... carece, en la actualidad, de cualquier instrumento de ordenación municipal, aprobado y en vigor, si bien existe un proyecto de Plan de Ordenación Municipal (en adelante, POM), aprobado inicialmente por el Ayuntamiento, y pendiente de diversos trámites e informes, para su posterior remisión a la Comisión Provincial de Urbanismo, a los efectos de su aprobación definitiva.

2º Que, al amparo de la Ley 20/2002, de 14 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha, se ha constituido en la localidad una sociedad cooperativa, denominada “*Sociedad Cooperativa de Castilla-La Mancha AMANECER EN...*”, en la que participa el Ayuntamiento de ..., como



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

socio ordinario y promotor, con una participación del 35% de su capital social, cuyo importe ha suscrito y desembolsado.

3º Que, en el mencionado proyecto de Plan de Ordenación Municipal, en tramitación, existen unos terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado de uso residencial, que han sido incluidos en la Unidad de Actuación 29 G1, con una superficie de 2,08 hectáreas.

4º Que se han iniciado conversaciones con el propietario mayoritario de los terrenos incluidos en la citada Unidad, con el objeto de que éste entregue o ponga a disposición del Ayuntamiento, previa compensación que no se especifica, una superficie equivalente a 7.392,45 m², que es la cantidad de suelo que se estima necesaria para construir la Residencia. Como dato relevante se señala también que *“la superficie establecida como cesión dotacional en la unidad de actuación referida supone 2.496 m²”*.

5º Que, ante la previsible demora en la aprobación definitiva del POM, y pese a que el terreno en cuestión está ubicado en un ámbito que, conforme al mencionado proyecto del POM, se encuentra clasificado dentro de la categoría de suelo urbano no consolidado – entre otras razones, por contar la vía pública o calle a que la parcela da frente con pavimentación, encintado de aceras, abastecimiento de agua, saneamiento y alumbrado público –, se está pensando por parte del Ayuntamiento en la posibilidad de tramitar anticipadamente la correspondiente licencia de obras y demás autorizaciones preceptivas exigidas conforme al régimen jurídico del suelo rústico.

6º Que, con el objeto de facilitar las autorizaciones preceptivas y obtener las subvenciones oportunas, se pretende que sea el Ayuntamiento y no la Sociedad Cooperativa la que figure como titular y promotora de la aludida Residencia.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



A la vista de los referidos antecedentes, el Sr. Alcalde desea conocer nuestra opinión sobre las cinco cuestiones, anteriormente mencionadas, y que luego se tratarán en cada uno de los puntos del presente Informe.

Por consiguiente, una vez estudiados y analizados los hechos referidos en los antecedentes, a la luz de la legislación que consideramos de aplicación al caso y que después citaremos, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

En la primera de las cinco cuestiones que se nos plantean, el Sr. Alcalde nos pregunta si es posible jurídicamente *“tramitar la concesión de licencia para la ejecución de las obras”* de construcción de la referida Residencia, según los términos previstos en la legislación urbanística respecto de los actos que pretendan ejecutarse en suelo rústico, y, más concretamente, si es preciso obtener previamente *“la calificación urbanística por parte de la Comisión Provincial de Urbanismo”*, o, por el contrario, la concesión de ésta puede considerarse implícita, por darse alguno de los supuestos contemplados en el artículo 65.1 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.

Por otra parte, el Sr. Alcalde quiere saber también si la ejecución del proyecto debería cumplir *“los requisitos sustantivos y administrativos establecidos en la normativa aplicable”*, y, en concreto, *“lo establecido respecto de la posibilidad de formación de núcleo de población”*, pues, según el propio Alcalde, en el supuesto sometido a nuestra consideración, éste último requisito no se cumpliría.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Pues bien, antes de proceder a la contestación de las cuestiones mencionadas, y considerando la ausencia en el municipio de un instrumento de ordenación urbanística municipal, lo primero que hay que decir es que, mientras dure esta situación, su capacidad de crecimiento y desarrollo ordenado, mediante la aplicación de las diversas técnicas urbanísticas previstas legalmente, resultará inexorablemente condicionada por la ausencia del mencionado planeamiento, como también lo estará el contenido del régimen urbanístico de los propietarios del suelo, dependiendo de que éste sea urbano o rústico, que son las dos únicas clases de suelo admisibles en el citado tipo de municipios.

En este sentido, el artículo 44 del TRLOTAU, bajo la rúbrica de “*Las clases de suelo*”, tras afirmar, en su apartado primero, que “*únicamente el planeamiento puede clasificar suelo*” y mencionar las tres clases de suelo que, en principio, deben existir en todos los municipios con planeamiento, salvo en aquéllos que estén exentos del deber de formulación del Plan de Ordenación Municipal – en los que las clases de suelo quedarán reducidas a dos –, añade, a continuación, en su apartado segundo, que en los municipios que carezcan de planeamiento urbanístico municipal, como es el caso de ..., sólo existirán dos clases de suelo: el suelo urbano, integrado por aquellos terrenos que reúnan las condiciones establecidas en el siguiente artículo 48.2.A, letra a), del TRLOTAU, y el suelo rústico, como de forma residual se denomina al resto de los terrenos del término municipal.

Por su parte, el mencionado artículo 48 – cuya finalidad principal es clasificar el suelo en los municipios que cuenten con un Plan de Delimitación de Suelo Urbano (en adelante, PDSU) –, pero aplicable también – en su apartado 2.A, letra a), y en lo que a la adscripción de los terrenos a la clase de suelo urbano se refiere –, a los municipios que carecen de planeamiento urbanístico municipal, en virtud de la remisión efectuada por el citado artículo 44, establece



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

que deberán adscribirse a esta clase de 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*”.

De cumplirse los requisitos anteriores, continua diciendo el precepto citado, en su párrafo segundo, los terrenos “*se clasificarán como suelo urbano consolidado*”, y, como consecuencia de ello, sus propietarios ostentarán las facultades y derechos reconocidos en el artículo 50.1, 1.5, del TRLOTAU, previo cumplimiento de los deberes que, con carácter general o específico, según la categoría del suelo, resulten exigibles, conforme a lo previsto en el artículo 51 siguiente del TRLOTAU.

Por tanto, antes de pronunciarnos sobre las concretas cuestiones suscitadas, y como consecuencia de la consideración de los terrenos donde se pretende construir la Residencia como de naturaleza rústica, resulta conveniente determinar, si, aplicando las reglas que acabamos de exponer, tales terrenos podrían ser catalogados de naturaleza urbana. Pues, de ser así, el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo será muy diferente al establecido respecto del suelo rústico.

Para ello, nos dice el apartado 2.A, letra a), del artículo 48, anteriormente citado, los terrenos deberán estar ya urbanizados y contar, como mínimo, “*con los servicios legalmente precisos para [obtener] la condición de solar*”. En ausencia de planeamiento, la condición de solar vendrá determinada, según la Disposición Preliminar 2, apartado 2.3¹, del TRLOTAU, por las circunstancias

¹ **2.3. Solar:** *la parcela ya dotada con los servicios que determine la ordenación territorial y urbanística y, como mínimo, los siguientes:*

1º Acceso por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías que lo circunden.

No pueden considerarse vías a los efectos de la dotación de este servicio ni las vías perimetrales de los núcleos urbanos, respecto de las superficies de suelo colindantes con sus márgenes exteriores, ni las vías de



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

concurrentes de contar los terrenos sobre los que se pretende edificar la Residencia, con “*acceso por vía pavimentada*”, “*suministro de agua potable y energía eléctrica*”, “*evacuación de aguas residuales*” y “*acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público*”. Pero, no basta con la existencia sin más de los indicados servicios, sino que estos deberán cumplirse en los propios términos y condiciones previstas para cada uno de ellos en el citado precepto legal.

A este respecto, por la información de que disponemos, al tener que realizarse una parcelación urbanística o división de la finca matriz, como consecuencia de la proyectada Residencia y sus instalaciones complementarias en una parcela de sólo 7.392,45 m², además de que dicha operación urbanística resulta prohibida en suelo urbano, “*mientras no se haya aprobado el correspondiente Plan de Ordenación Municipal o, en su caso, Plan de Delimitación de Suelo Urbano*”, conforme a lo dispuesto en el artículo 91.1² del TRLOTAU, desde nuestro punto de vista, tampoco se cumple en sus propios términos el primero de los requisitos enunciados en el párrafo anterior – sobre el acceso por vía pavimentada –, al carecer la parcela nueva resultante, tras la segregación, de la correspondiente vía pavimentada y abierta al uso público, en, al menos, uno de sus lados.

comunicación de los núcleos entre sí o las carreteras, salvo los tramos de travesía y a partir del primer cruce de ésta con calle propia del núcleo urbano.

2.º Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficientes para la edificación, construcción o instalación previstas.

3.º Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado o a un sistema de tratamiento con suficiente capacidad de servicio. Excepcionalmente, previa autorización del planeamiento, se permitirá la disposición de fosas sépticas por unidades constructivas o conjuntos de muy baja densidad de edificación.

4.º Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en, al menos, una de las vías que lo circunden.

² Artículo 91. El régimen de las parcelaciones urbanísticas.

1. No se podrán 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 y en suelo urbanizable mientras no se encuentre aprobado el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Por lo tanto, faltando uno de los requisitos necesarios para atribuir la condición de solar a los terrenos afectados por la proyectada Residencia, lo que nos impide, como sabemos, considerar el suelo como urbano, y dada la ausencia de planeamiento en el municipio, no nos quedaría otra alternativa que su calificación como rústicos, y proceder, en consecuencia, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 56 y siguientes del TRLOTAU, sobre el contenido de los actos, alcance y requisitos de los usos, actividades y construcciones autorizables en suelo rústico.

Ahora bien, si no se quiere esperar a la aprobación del POM actualmente en tramitación, y tampoco se desea tramitar el preceptivo expediente de calificación urbanística para situar en el referido suelo rústico el equipamiento previsto, lo cual, por otra parte, además de la demora en la tramitación, entrañaría posiblemente alguna exigencia técnica añadida, en forma de modificación de la actual ordenación prevista en el proyecto de POM para la zona afectada por la instalación de la Residencia, nos atrevemos a sugerir la utilización de una herramienta, como el Proyecto de Obra Pública Ordinaria (en adelante, POPO), que, si bien está prevista inicialmente para procesos de urbanización y edificación en suelo urbano de reserva, en los municipios que cuenten con PDSU, no resultaría, en principio, descabellada su utilización en el presente caso, siempre que los terrenos en cuestión, se hallen ya integrados en la *malla urbana*. En este sentido, que los terrenos estén insertados en la *malla urbana*, significa que existe una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que pueda servirse la finca, y que ésta, por su situación, no esté completamente desligada del entramado urbanístico ya existente.

La cuestión principal, desde nuestro punto de vista, para poder admitir en el presente caso la utilización de los proyectos de obras públicas ordinarias, pasa, en primer lugar, por considerar la zona objeto de la actuación como suelo



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

urbano por estar inserta en la malla urbana, y, en segundo lugar, por valorar la conveniencia y urgencia de su ejecución en ausencia de una cobertura expresa en el planeamiento urbanístico, sobre todo, cuando suponen, como en el presente caso, una alteración de la calificación urbanística de los terrenos. En principio, la función principal de dichos proyectos, conforme a nuestra legislación urbanística, es facilitar la ejecución de las obras de urbanización, mediante su ejecución por el propio Ayuntamiento, en los supuestos previstos en el artículo 100³ del TRLOTAU. Ahora bien, ya en su día el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, en su artículo 34, dispuso que: *“En los Municipios que carezcan de Plan y de normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, la edificación en suelo urbano y, en su caso, las obras de urbanización a realizar en este suelo se acomodarán a la legislación de régimen local y a las Ordenanzas de construcción debidamente aprobadas, una vez efectuada la delimitación de dicha clase de suelo por el procedimiento establecido en el artículo 812 de la Ley del Suelo...”*

A este respecto, conviene advertir, no obstante, que la tesis aquí mantenida puede resultar arriesgada, a la luz de la legislación urbanística de Castilla-La Mancha, pero es la única vía coherente que vemos para actuar en la zona sin tener que esperar a la aprobación definitiva del POM o tratar el suelo como rústico, con todos los condicionantes que ello lleva aparejado, sobre todo, la superficie mínima de la parcela y las dificultades para justificar la adquisición

³ **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

de los terrenos por un precio mayor al establecido en la nueva Ley 8/2007 de Suelo.

Con independencia de cuanto queda dicho en los párrafos anteriores, y contestando ya a las concretas cuestiones planteadas por el Sr. Alcalde, cabe decir, en primer lugar, que en caso de considerar el suelo como de naturaleza rústica sería preciso tramitar el correspondiente expediente para obtener la previa calificación urbanística por parte de la Comisión Provincial de Urbanismo, sin que, en principio, sea posible en este caso considerar aplicable lo dispuesto en el artículo 65.1 del TRLOTAU, sobre la concesión implícita de la indicada calificación, salvo que previamente se haya acordado por el Ayuntamiento, en ejercicio de sus competencias y de acuerdo con el procedimiento establecido, desarrollar la actividad prestacional que lleva aparejada la creación de la Residencia, o, en el caso de que se considere que la actividad prestacional está promovida por la Cooperativa creada al efecto, el proyecto figure incluido en un plan o instrumento aprobado previamente por la Administración autonómica o estatal y publicado en el boletín oficial correspondiente.

En cuanto a la cuestión sobre si deberían cumplirse *“los requisitos sustantivos y administrativos establecidos en la normativa aplicable”*, es indudable que los referidos requisitos deberán cumplirse en todo caso, como así lo dispone el artículo 37.4 del Reglamento de Suelo Rústico (en adelante, RSR), aprobado por Decreto 242/2004, de 27 de julio, cuando en su letra c) dice que los proyectos u obras promovidos por particulares respetarán *“el resto de requisitos previstos en este Reglamento, en particular, los requisitos sustantivos...”*. Ahora bien, a nuestro juicio, y dada la ubicación de los terrenos dentro de la malla urbana de que hemos hablado con anterioridad, habría que minimizar el riesgo de formación de núcleo de población.

SEGUNDO



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

La segunda cuestión que se nos plantea tiene que ver con la posibilidad o imposibilidad legal de *“división, segregación o parcelación de la finca matriz”*, y la posterior inscripción de la nueva parcela resultante en el Registro de la Propiedad, en un contexto de ausencia en el municipio de un instrumento de ordenación adecuado y de clasificación del suelo en el que pretende instalarse la Residencia como de naturaleza rústica.

Pues bien, ya hemos aludido con anterioridad al contenido de lo dispuesto en el artículo 91.1 del TRLOTAU, sobre la imposibilidad legal de efectuar parcelaciones urbanísticas en suelo urbano, mientras no se haya aprobado el correspondiente POM o PDSU, y debemos ahora destacar, como el apartado segundo siguiente del mismo precepto legal declara que *“En suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas”*. A pesar de la contundente y expresa prohibición de parcelar en suelo rústico, hay que decir, no obstante, que la misma prohíbe sólo las *parcelaciones urbanísticas*, cuyos términos sólo quieren expresar el sentido de la definición recogida en el artículo 89.1, letra b)⁴, del TRLOTAU, nunca la división o segregación de la finca para otras finalidades, como puedan ser la instalación de equipamientos dotacionales en dicho tipo de suelo.

En este sentido, tratándose de obras, construcciones e instalaciones adscritas a usos dotacionales en suelo rústico, como es el caso de la construcción de una Residencia Geriátrica y Centro de Día, la división o segregación de la finca matriz sería posible, siempre que se actúe conforme a lo

⁴ **Artículo 89. La parcelación urbanística.**

1. Se considera a cualesquiera efectos parcelación urbanística toda división simultánea o sucesiva de terrenos o fincas en dos o más lotes, parcelas o fincas nuevas independientes:

b) En suelo rústico, cuando uno o varios de los lotes o fincas a que dé lugar sean susceptibles de actos de construcción o edificación y dispongan o vayan a disponer de infraestructuras o servicios colectivos innecesarios para las actividades a que se refieren la letra f) del número 1.2º y el número 1.3º del artículo 54 o, en todo caso, de carácter específicamente urbano.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

dispuesto en la Orden de la Consejería de Obras Públicas, de 31 de marzo de 2003, por la que se aprueba la Instrucción técnica de planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico, dictada al amparo del mandato contenido en el artículo 63.1 del TRLOTAU.

A este respecto, es importante recordar que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 6 y 11.3 de la citada Orden, según que la titularidad del equipamiento y, por tanto, la iniciativa de su promoción sea pública – estatal, autonómica o local – o privada, la superficie mínima de la finca deberá ser *“la necesaria y adecuada a los requerimientos funcionales del uso concreto que se pretenda implantar, según lo estipulado por su legislación específica”*, en el primer caso, o de hectárea y media, en el segundo. Por tanto, en el caso de que se decida iniciar el procedimiento necesario para legitimar el acto de instalación de la mencionada Residencia en suelo rústico, es sumamente relevante, a los efectos del alcance y extensión de la división de la finca matriz, quien asume formalmente la titularidad del proyecto y su ejecución.

TERCERO

En tercer lugar, el Sr. Alcalde nos pregunta si sería posible *“la firma de un Convenio Urbanístico, por el que se cediese el terreno al Ayuntamiento a cambio de futuros aprovechamientos urbanísticos en sectores a desarrollar una vez aprobado el Plan de Ordenación Municipal”*, y, en caso de que ello fuera posible, *“¿qué valoración tendrían los terrenos a ceder para la construcción de la Residencia cuando se está considerando a estos efectos como suelo rústico?”*.

Para el caso de que no sea posible la firma del mencionado Convenio, nos pregunta el primer edil *“¿qué procedimiento habría que seguir, si existe, para que los terrenos fueran efectivamente inscritos a nombre del Ayuntamiento, sin que el propietario actual resultase perjudicado por el hecho de considerar*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

como rústico su terreno, cuando en el Plan de Ordenación Municipal inicialmente aprobado se clasifica como suelo urbano sin consolidar?"; interesándose, a continuación, por la contraprestación que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley estatal 8/2007, de Suelo, resultaría más ajustada a derecho.

Respecto de la cuestión principal enunciada en el párrafo primero anterior, cabe decir, en primer lugar, que no vemos correcto el contenido del Convenio, al menos, en los términos en que ha sido propuesto por el Ayuntamiento, es decir, la cesión del terreno necesario para construir la Residencia, a cambio de futuros aprovechamientos urbanísticos una vez sea aprobado el POM. Entre otras razones, porque en el momento actual de tramitación del POM, que es el instrumento que atribuirá los aprovechamientos urbanísticos, se desconocen por completo los que, finalmente, corresponderán al propietario, con lo cual difícilmente podrá formalizarse el negocio jurídico que se pretende, dado que una de las partes – el Ayuntamiento – no puede garantizar a la otra – el propietario – el cumplimiento de su compromiso de una manera precisa y cierta, ni, por tanto, establecerse una relación justa y equilibrada en cuanto a sus recíprocas prestaciones.

La firma de un Convenio urbanístico, que es una figura con un régimen jurídico propio, es posible en cualquiera de sus modalidades de planeamiento o de gestión – en este último caso, condicionado a la aprobación y entrada en vigor del POM, pues, no hay gestión sin planeamiento previo –, pero, siempre que su contenido y procedimiento de aprobación respete lo dispuesto en los artículos 11, 12 y 13 del TRLOTAU, y demás preceptos de la legislación de régimen local afectados por la Disposición Adicional Novena de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Ahora bien, no todo cabe en un Convenio y, desde luego, además de la dificultad señalada, a la hora de tener que fijar la contraprestación del Ayuntamiento, lo que el Convenio en ningún caso puede acoger es una



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

valoración discrecional de los terrenos objeto de cesión, al margen por completo de la metodología legal establecida al efecto en las recientes disposiciones de la citada Ley 8/2007, en concreto su artículo 22⁵, sobre valoración en suelo rural, tratando así de compensar al propietario de los terrenos, por la supuesta pérdida de las expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos establecidas en el proyecto de POM. Esta manera de actuar resulta expresamente prohibida por el apartado segundo del precepto citado.

Por tanto, en el estado actual de los terrenos, en situación básica de suelo rural, no existe, desde nuestro punto de vista, procedimiento legal alguno que autorice al Ayuntamiento a pagar a un propietario un precio superior a aquél que resulte de aplicar a los terrenos, en el presente caso los que se pretenden obtener mediante cesión, el método de cálculo previsto en la norma citada para su valoración, según la situación rural en que se encuentran.

⁵ **Artículo 22. Valoración en el suelo rural.**

1. Cuando el suelo sea rural a los efectos de esta Ley:

a) Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.

La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.

El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

b) Las edificaciones, construcciones e instalaciones, cuando deban valorarse con independencia del suelo, se tasarán por el método de coste de reposición según su estado y antigüedad en el momento al que deba entenderse referida la valoración.

c) Las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de las Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.

2. En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

CUARTO

En cuarto lugar, el Sr. Alcalde, teniendo en cuenta que la aprobación definitiva del POM, actualmente en tramitación, permitiría obtener de forma gratuita los terrenos necesarios para la instalación de la referida Residencia, mediante la obligada cesión al Ayuntamiento del correspondiente suelo dotacional, desea que valoremos jurídicamente las posibles decisiones a adoptar, interesándose también por conocer “¿en qué situación quedaría el resto de terrenos incluidos en la Unidad de Actuación 29 G1, del Plan de Ordenación Municipal aprobado inicialmente?”, y si “¿Habría que modificar el proyecto de Plan de Ordenación Municipal, clasificando como rústicos los terrenos afectados por las obras e instalaciones de la proyectada Residencia Geriátrica?”.

En respuesta al requerimiento que nos hace el Sr. Alcalde, para que valoremos jurídicamente las posibles decisiones a adoptar, hay que decir que, a nuestro juicio, la mejor decisión y la más segura, desde un punto de vista estrictamente jurídico, es, sin duda alguna, la de esperar a la aprobación y entrada en vigor del POM, pues, además de que el suelo necesario para la instalación del equipamiento podrá, efectivamente, obtenerse de forma gratuita, contar con un instrumento de ordenación aprobado permitirá al Ayuntamiento hacer uso, por ejemplo, de la figura de la *reserva de aprovechamiento* prevista en el artículo 74⁶ del TRLOTAU. De esta forma, mediante la aplicación de la

⁶ **Artículo 74. Las reservas de aprovechamiento.**

1. Con motivo de la transmisión al dominio público de terrenos con destino dotacional se podrá hacer reserva del aprovechamiento privativo correspondiente a ellos, para su posterior transferencia.

Según se trate de una transmisión a título oneroso o gratuito, podrá hacer la reserva, en su favor:

a) El propietario del terreno cedido gratuitamente a la Administración competente. Procederá la reserva de aprovechamiento, con motivo de una cesión de terrenos, cuando no dé lugar, directa e inmediatamente, a la adquisición de un excedente de aprovechamiento urbanístico. No podrá, por tanto, reservarse el aprovechamiento para ulterior transferencia, quien efectúe la cesión como consecuencia de inmediata transferencia o de una reparcelación,

b) La Administración o el urbanizador que sufrague el precio del terreno dotacional, cuando éste se adquiera para su destino público en virtud de una transmisión onerosa, voluntaria o forzosa.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

técnica indicada, el Ayuntamiento podría disponer del terreno necesario para construir la Residencia con anterioridad a la tramitación y aprobación del correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.

En cuanto a la situación en que quedarían el resto de los terrenos incluidos en la mencionada Unidad de Actuación, hay que matizar la respuesta y decir que, de actuar de inmediato sin esperar a la aprobación definitiva del POM, el resto del suelo continuaría siendo de naturaleza rústica, mientras no se den los requisitos necesarios para obtener la condición de solar. Por el contrario, si se decide esperar a la aprobación definitiva del POM y éste se mantiene en su redacción actual, clasificando la zona como suelo urbano no consolidado, la existencia de un planeamiento municipal garantizará la equitativa distribución de los beneficios y cargas de la actuación, entre todos los propietarios de terrenos que, finalmente, integren la referida Unidad de Actuación, en virtud de la aplicación del principio, esencial en el urbanismo, de equidistribución de beneficios y cargas.

Por otra parte, y en cuanto a la pregunta sobre si habría que modificar el POM, en lo referente a la clasificación de los terrenos afectados por la construcción de la Residencia, hay que recordar que, al objeto de facilitar el

No habrá lugar a la reserva de aprovechamiento si la adquisición onerosa del terreno dotacional público va acompañada, por expropiación conjunta tasada a un precio medio, con la de otros terrenos con excedentes de aprovechamiento urbanístico equivalentes al terreno dotacional público.

La reserva de aprovechamiento deberá ser aprobada por el Municipio o Administración expropiante y se anotará en el Registro de la Propiedad al margen de la transmisión de la que traiga su causa. La reserva se cancelará, de igual forma, cuando se transfiera su aprovechamiento. El municipio no podrá denegar la aprobación si, en su día, aceptó la cesión que motivó la reserva. Podrá oponerse a la aprobación el urbanizador, cuando se pretenda adquirir así excedentes de aprovechamiento urbanístico radicados en el ámbito de la correspondiente actuación urbanizadora.

2. Cuando el aprovechamiento privativo que, en conjunto, corresponda a los propietarios afectados por un Programa de Actuación Urbanizadora sea inferior al total aprovechamiento urbanístico de los terrenos comprendidos por éste, el urbanizador que financie la diferencia podrá reservarse el aprovechamiento que corresponda a la diferencia.

3. El titular de una reserva de aprovechamiento podrá solicitar su expropiación, cuando hayan transcurrido más de tres años desde la constitución de la reserva o el menor plazo que resulte de la aplicación del número 2 del artículo 127.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

planeamiento proyectado, el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, y dictado en desarrollo de la Ley 2/1998 – en la actualidad, TRLOTAU –, faculta al Ayuntamiento, tras la aprobación inicial del POM, para acordar la suspensión en el otorgamiento de determinadas licencias para áreas y usos determinados. Por tanto, no sólo debería respetarse la ordenación ya aprobada, que es de suponer recoge la cuestionada Residencia en los terrenos previstos, sino que, mediante la adopción del acuerdo de suspensión de licencias, debería impedirse por el Ayuntamiento la implantación en el mismo lugar de cualquier otro aprovechamiento o uso incompatible con los previstos en el Plan.

QUINTO

Finalmente, el Sr. Alcalde, teniendo en cuenta que la futura Residencia estaría ubicada en suelo público municipal y, por tanto, *“tendría el carácter de equipamiento o dotación de carácter público, es decir, de titularidad pública y uso público”*, desea saber si *“¿habría alguna posibilidad legal de ceder dicho edificio a la sociedad cooperativa de la que el Ayuntamiento de... forma parte como socio ordinario y promotor?”*.

Ya hemos mencionado con anterioridad alguna de las ventajas materiales y formales, derivadas de que sea el propio Ayuntamiento quien aparezca como titular del servicio que se pretende prestar mediante la construcción de la referida Residencia, como la ausencia de límites predeterminados a la hora de fijar la superficie mínima de la parcela. Por tanto, a este respecto, si se decide actuar de forma inmediata, no cabe ninguna duda de que la mejor opción sería que el propio Ayuntamiento apareciera como titular del proyecto, con independencia de que, una vez construida aquélla, se decidiera prestar el correspondiente servicio mediante cualquiera de las formas de gestión previstas



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



legalmente en el artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En el caso de que se decida esperar a la aprobación del POM, reservando el suelo correspondiente para la futura construcción de la Residencia en los terrenos previstos inicialmente, además de tener que contar éstos con la previa calificación de suelo dotacional, es conveniente también determinar la característica del equipamiento a instalar; es decir, su titularidad pública o privada, pues, la cesión gratuita de los terrenos al Ayuntamiento sólo se produciría en el primer supuesto, ya que, en caso contrario, de calificarse como suelo dotacional privado, deberían ser los propios promotores particulares interesados en la construcción del equipamiento, que, por eso mismo, sería de iniciativa privada, los que adquieran a su cargo los aprovechamientos urbanísticos que otorgue el Plan a los terrenos.

En cualquier caso, y dejando al margen el aspecto urbanístico de la cuestión, si lo que se está preguntando es, concretamente, si habría alguna posibilidad legal de que el Ayuntamiento cediera directamente la gestión de la Residencia a la Cooperativa de la que éste forma parte, bien es verdad que con una participación no mayoritaria en cuanto a la totalidad, la respuesta debe ser necesariamente negativa, pues, la gestión indirecta de un servicio público debe quedar sometida, en todo caso, al procedimiento de contratación previsto al efecto para dicha modalidad contractual.

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 17 de Abril de 2008