



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 24 de abril pasado y registro de entrada en Diputación el día 29 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con el procedimiento a seguir para *“la construcción de un pabellón deportivo”*, en terrenos clasificados como *“de naturaleza rústica sin especial protección”*.

A tales efectos, el Sr. Alcalde entiende que, tal vez, sea precisa la previa declaración de interés social del proyecto y, en tal caso, quiere conocer nuestra opinión sobre los plazos aproximados para llevar a término la mencionada declaración.

El escrito en cuestión – extremadamente breve en su contenido – no aporta ningún otro dato o elemento adicional que nos permita, por ejemplo, saber si el municipio cuenta con algún instrumento de planeamiento general o no; o si el terreno en el que se pretende construir el equipamiento deportivo pertenece al propio Ayuntamiento y, en caso afirmativo, si aquél está inventariado o no, o, por el contrario, si se trata de un terreno de titularidad privada y necesitado, por tanto, de un acto de previa adquisición; y, en definitiva, si la ausencia de protección especial que se predica del terreno en cuestión lo es en todos los sentidos, es decir, tanto desde el punto de vista de su consideración urbanística, en orden a su protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, como de cualquier otro régimen de protección genérica o específica, pero al margen del urbanismo.

Por ello, antes de evacuar el presente Informe, se estableció comunicación telefónica con un empleado del Ayuntamiento, al objeto de recabar algunos datos que considerábamos esenciales para nuestra contestación, en particular, respecto de la situación del municipio en cuanto al planeamiento, y sobre la titularidad de los terrenos donde se pretende construir el polideportivo, habiéndosenos comunicado verbalmente que el municipio cuenta con Normas Subsidiarias Municipales, aprobadas en 1994, y que el terreno en cuestión es de titularidad privada y se está en negociaciones con el propietario para su adquisición.

Por consiguiente, aclarado mínimamente el supuesto de hecho que ha de ser objeto de Informe, y a la vista de los concretos términos en que se han planteado las cuestiones formuladas en éste, hemos preferido no demorar nuestra contestación – aun



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

reconociendo las indudables dificultades que la parquedad de la información entraña para nosotros, así como, el riesgo de que nuestra contestación no sea todo lo precisa que hubiera sido deseable –, y a la luz de la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después citaremos, se procede a emitir el siguiente,

## INFORME

### PRIMERO

Si hemos entendido bien la petición formulada por el Sr. Alcalde, lo que éste quiere saber es si, a la vista del ordenamiento jurídico general o sectorial que, en su caso, resulte de aplicación, el Ayuntamiento de ... puede llevar a cabo la ejecución de un pabellón deportivo de titularidad municipal en terrenos clasificados, según palabras del propio Alcalde, como suelo “*de naturaleza rústica sin especial protección*” – previa declaración, según él, de su interés social –, y, en caso afirmativo, qué procedimiento habría de seguirse para ello.

Pues bien, con la finalidad de tratar de aclarar las dudas planteadas por el Sr. Alcalde, lo primero que hay que recordar es que la mencionada instalación deportiva supondría para el Ayuntamiento el poder contar con un nuevo equipamiento o dotación municipal, que, como tal, debería figurar en las Normas Subsidiarias Municipales en vigor, y, por tanto, construirse dentro del suelo reservado y calificado por éstas como de uso deportivo. Sólo en el caso de que las citadas Normas no previeran la existencia de dicha categoría de suelo – dotacional de uso deportivo –, o, en el supuesto de que éste resultara insuficiente para acoger el proyecto que ahora se pretende ejecutar, podría pensarse en la posibilidad de instalar el mencionado pabellón deportivo en el indicado suelo rústico. Pero, a nuestro juicio, aun en este último caso, lo más coherente y acorde con la legalidad urbanística al menos, sería proceder previamente a modificar las referidas Normas, acogiendo en ellas el nuevo equipamiento deportivo, mediante la oportuna reclasificación y recalificación del suelo necesario para ello.

No obstante lo cual, conviene señalar cómo en el ámbito local ha sido tradicional la distinción entre obras municipales ordinarias y obras de urbanización. Las primeras serían aquellas que, no siendo de urbanización, fueran aprobadas y ejecutadas por el



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

propio Ente local en el ámbito de sus competencias, ya fueran financiadas éstas con fondos propios, o con la ayuda de otros entes o, incluso, de particulares. Mientras que las obras municipales de urbanización serían aquellas otras aprobadas y ejecutadas conforme a la respectiva legislación urbanística o como consecuencia de la ejecución del planeamiento urbanístico municipal. Como quiera que, en el presente caso, el municipio de ... cuenta con su propio planeamiento, al tener aprobadas y en vigor desde 1994 las denominadas Normas Subsidiarias Municipales, lo lógico es pensar que nos encontramos ante la ejecución de una obra municipal de urbanización, sujeta, por tanto, a la legislación urbanística en su conjunto.

## SEGUNDO

Admitida, pues, la naturaleza urbanizadora, en sentido amplio, de la obra que se pretende acometer, y considerando que, tras acreditar la inexistencia en el municipio de suelo dotacional de uso deportivo, conforme a las determinaciones de las propias Normas Subsidiarias Municipales, el Ayuntamiento está negociando con la propiedad la adquisición, mediante acuerdo, del terreno necesario para su ejecución – lo que nos evita tener que pronunciarnos sobre otras posibles fórmulas o modos de adquisición –, podemos anticipar, sin ningún género de dudas, que sí sería posible ejecutar la pretendida obra en suelo rústico de reserva, siempre que se cumplan todos y cada uno de los requisitos que vamos a ver a continuación.

A este respecto, hay que empezar diciendo que, conforme a lo previsto en el artículo 7.1 del Reglamento de Suelo Rústico (en adelante, RSR), aprobado mediante Decreto 242/2004, de 27 de julio, que desarrolla la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, los propietarios de suelo rústico sólo tienen derecho, en principio, *“al uso, disfrute y explotación normales de la finca a tenor de su situación, características objetivas y destino”*. Es decir, en dicha clase de suelo, según el apartado 2, letra a), del citado precepto reglamentario, el único uso permitido, a priori, es el que tiene que ver con la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que los terrenos estén efectivamente destinados. No obstante, según la letra b) siguiente del mismo precepto y apartado, podrían llegar a autorizarse también algunas obras y construcciones, y el desarrollo de los usos y actividades a ellas



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

asociadas, que excediendo de los meros usos agrícolas, ganaderos, etc., sin embargo, se encuentren legitimados *“expresamente por la ordenación territorial y urbanística”*.

Entre las obras y construcciones, y los usos y actividades asociados a ellas, que, en todo caso, podrán realizarse en suelo rústico de reserva, se encontrarían, según el artículo 11.3 del RSR, aquéllas que sean *“requeridas por las infraestructuras y servicios públicos de titularidad pública, estatal, autonómica o local, siempre que precisen localizarse en suelo rústico”*. Entre las que, sin ningún género de dudas, se encontraría el mencionado pabellón deportivo, siempre que se justifique la necesidad de su localización en dicha clase de suelo, y se acredite el cumplimiento de los deberes impuestos, con carácter general, a los propietarios de suelo rústico en el artículo 8<sup>1</sup> del propio RSR, y se respeten, asimismo, las determinaciones del artículo 9<sup>2</sup> siguiente del mismo RSR.

---

**<sup>1</sup> Artículo 8. Deberes de los propietarios de suelo rústico.**

*Los propietarios de suelo rústico tienen los siguientes deberes:*

- 1. Destinar el suelo al uso previsto por la ordenación territorial y urbanística y conservar las construcciones e instalaciones existentes.*
- 2. Levantar, en su caso, las cargas impuestas por la ordenación urbanística para el legítimo ejercicio de la facultad prevista en la letra b) del número 2 del artículo anterior.*
- 3. Conservar y mantener el suelo y, en su caso, su masa vegetal en las condiciones precisas para evitar riesgos de erosión y para la seguridad o salud públicas y daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluido el ambiental.*
- 4. Realizar el uso y la explotación de forma que no se produzca contaminación indebida de la tierra, el agua y el aire, ni tengan lugar inmisiones ilegítimas en bienes de terceros.*
- 5. Realizar las plantaciones, los trabajos y las obras de defensa del suelo y su vegetación que sean necesarios para mantener el equilibrio ecológico, preservar el suelo de la erosión, impedir la contaminación indebida del mismo y prevenir desastres naturales. En particular, proceder a la reforestación o a la adopción de medidas excepcionales de apoyo a la regeneración natural para la reposición de la vegetación en toda la superficie que la haya perdido como consecuencia de incendio, desastre natural o acción humana no debidamente autorizada, en la forma y condiciones prevenidas en la legislación correspondiente y los planes o programas aprobados conforme a la misma.*
- 6. Respetar las limitaciones que deriven de la legislación administrativa aplicable por razón de la colindancia con bienes que tengan la condición de dominio público hidráulico y pecuario, en los que estén establecidos obras o servicios públicos o en cuyo suelo o subsuelo existan recursos naturales sujetos a explotación regulada.*
- 7. Cumplir los planes y programas sectoriales aprobados conforme a la legislación administrativa reguladora de las actividades a que se refiere el número 5 del presente artículo, así como los aprobados para la protección de los espacios naturales, la flora y la fauna.*
- 8. Permitir la realización por la Administración Pública competente de los trabajos de plantación que sean necesarios para prevenir la erosión. Toda restricción por tales trabajos de usos reales y actuales desarrollados en los terrenos dará lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración.*

**<sup>2</sup> Artículo 9. Determinaciones de la ordenación territorial y urbanística sobre suelo rústico.**

*1. La ordenación territorial y urbanística deberá, respecto del suelo rústico:*

- a) Determinar las condiciones de los derechos de uso y disfrute de las fincas ubicadas en el mismo. En particular:*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Por otra parte, además de la justificación y respeto de las normas que acabamos de mencionar, la ejecución del proyecto requerirá, en todo caso, que éste se ajuste a las reglas establecidas en el artículo 16<sup>3</sup> del RSR, de directa aplicación, en unos casos,

---

*-Para el suelo no urbanizable de especial protección: establecer el régimen de protección de los terrenos que se adscriban a esta categoría y determinar, de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, qué actos de los previstos en el artículo 12 están expresamente permitidos en él.*

*-Para el suelo rústico de reserva: determinar qué actos están prohibidos o excluidos y qué actos están permitidos en esta clase de suelo.*

*b) Definir las características técnicas concretas para los actos no constructivos destinados al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético, o análogos que impidan la construcción de edificaciones cubiertas y cerradas generadoras de aprovechamiento urbanístico.*

*c) Establecer las características y las condiciones morfológicas y tipológicas de las construcciones y edificaciones que se permitan realizar.*

*d) Establecer las condiciones objetivas que puedan dar lugar a la formación de núcleos de población en las áreas territoriales en las que, por sus características, parcelarias o derivadas de la estructura de la propiedad, se aprecie riesgo de aquella formación por cumplirse las circunstancias establecidas en el 2º párrafo de la letra b) del artículo siguiente.*

*e) Definir de manera concreta los requisitos sustantivos que deben cumplir las obras, construcciones e instalaciones a implantar en suelo rústico, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento y, en su caso, en las correspondientes Instrucciones Técnicas de Planeamiento.*

*f) Establecer, de estimarse conveniente, requisitos mínimos y adicionales a los establecidos en los artículos 34 y 35 de este Reglamento, para poder practicar la división de fincas o la segregación de terrenos.*

*g) Establecer las condiciones que deberán satisfacer áreas concretas del suelo rústico de reserva para poder ser incorporadas al proceso urbanizador del municipio.*

*2. El Planeamiento municipal no podrá, en ningún caso, reclasificar como suelo urbano y urbanizable, ni recalificar para usos incompatibles con el forestal, los terrenos del suelo rústico que hayan sufrido incendios o agresiones ambientales -entre ellas las roturaciones y descuajes no autorizados en terrenos ocupados por vegetación natural- provocadoras de pérdidas de masa forestal, entendiéndose por tal el deterioro o la destrucción de cubiertas vegetales naturales o de repoblaciones forestales.*

### **<sup>3</sup> Artículo 16. Las determinaciones 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) No suponer un daño o un riesgo para la conservación de las áreas y recursos naturales protegidos.*

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

*c) 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.*

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

*e) 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.*

*f) 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 competente que se sitúen en carreteras o edificios y construcciones y no sobresalgan, en este último supuesto, del plano de la fachada.*

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



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

y de aplicación supletoria, en otros, en función de las propias determinaciones establecidas en las Normas Subsidiarias Municipales; así como, cumplir con aquellos requisitos administrativos previstos en el artículo 17<sup>4</sup> siguiente del propio RSR – que resulten de aplicación a la propia Entidad local –, y los requisitos sustantivos previstos para los usos dotacionales de titularidad pública, recogidos en el artículo 21<sup>5</sup> siguiente del mismo RSR.

---

*h) 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 cumbrera 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>4</sup> Artículo 17. Requisitos administrativos.**

*Son requisitos administrativos, de inexcusable cumplimiento, que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones previstas en los artículos 11 y 12, así como los usos y las actividades a los que estas últimas se destinen:*

*a) Contar con la resolución de otorgamiento de cualesquiera concesiones, permisos o autorizaciones no municipales legalmente exigibles y, en su caso, la declaración de impacto ambiental.*

*b) Contar con la calificación urbanística en los supuestos previstos en el artículo 37 de este Reglamento.*

*c) Que la obra, construcción o instalación cuente con cobertura formal y material por licencia en vigor, determinando la caducidad de ésta la de la calificación urbanística previa.*

*d) Afianzar el cumplimiento de las condiciones legítimas de las correspondientes calificación y licencia.*

*A este efecto, los interesados deberán, una vez otorgada la licencia municipal, prestar garantía, en cualquiera de las formas admitidas por la legislación aplicable, a la Administración municipal, por importe del tres por ciento del coste de la totalidad de las obras o los trabajos a realizar, sin cuyo requisito no podrá darse comienzo a la ejecución de las obras, ni serán eficaces los actos de calificación y licencia que legitimen éstas.*

*e) Que se haga constar en el registro de la propiedad la calificación urbanística y las condiciones de la licencia, de conformidad con lo dispuesto en la legislación hipotecaria.*

#### **<sup>5</sup> Artículo 21. Obras e instalaciones requeridas por las infraestructuras y servicios de titularidad pública, estatal, autonómica o local.**

*1. Las obras e instalaciones requeridas por las infraestructuras y servicios de titularidad pública, estatal, autonómica o local sólo podrán llevarse a cabo en suelo rústico de reserva cuando la ordenación territorial y urbanística no los prohíba y no exista riesgo de formación de núcleo de población, debiendo acreditar su necesidad de emplazamiento en suelo rústico.*

*2. En suelo rústico no urbanizable de especial protección sólo podrán llevarse a cabo las obras e instalaciones previstas en el número 1 anterior cuando se den las condiciones establecidas en el artículo 12 y se acredite además su necesidad de emplazamiento en esta clase de suelo.*

*3. Las fincas vinculadas a estas obras e instalaciones deberán contar con la superficie mínima que se establezca en las Instrucciones Técnicas de Planeamiento, o en su defecto, la que de manera justificada y motivada se establezca en el planeamiento.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Entre los requisitos administrativos recogidos en el artículo 17, anteriormente mencionado, cabe destacar, por su relevancia y regulación específica, el trámite de *calificación urbanística*, de que habla su letra b), al que deberán someterse, entre otros, “*las obras e instalaciones relacionadas con usos dotacionales de titularidad pública*”, según el artículo 37.1, letra a), del tantas veces citado RSR, que añade más adelante, en su apartado 3, que dicha calificación se entenderá concedida implícitamente con la aprobación de los respectivos proyectos de obras y servicios.

En principio, por tanto, parece que bastaría con aprobar el correspondiente proyecto de obras, y el Ayuntamiento podría considerar cumplido, de forma implícita, el trámite de obtención de la calificación. No obstante, hemos de advertir que, si bien el contenido del artículo 37.3 es meridianamente claro, en la práctica, no resulta tan evidente. Pues, primero, pudieran existir algunas dudas sobre si el precepto en cuestión se está refiriendo a cualquier proyecto de obra o servicio, individualmente considerado, o, por contrario, sólo se estaría refiriendo a aquellos proyectos o planes de obras y servicios que, al modo de los denominados Planes Provinciales de Cooperación, llevan implícita la declaración de utilidad pública de todas las obras incluidas en ellos; y, en según lugar, el Ayuntamiento de ... tiene menos de 10.000 habitantes y, por esa razón, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.1, letra b), del RSR, no es competente para otorgarse a sí mismo la calificación urbanística. Por lo que, a nuestro juicio, deberá instarse de la Comisión Provincial de Urbanismo – como órgano autonómico

---

*4. Los demás requisitos exigibles serán los que procedan en función de la legislación sectorial aplicable y en función de las obras a realizar y los usos y actividades a implantar, determinados previo informe favorable del órgano de la Administración competente por razón de la obra, instalación, infraestructura o servicio de que se trate.*

*5. La superficie mínima de la finca que se fije por los órganos urbanísticos en aplicación de lo establecido en el número 3 del presente artículo quedará en todo caso vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. Esta vinculación legal implicará la afectación real de dicha superficie a las obras, las construcciones, las dotaciones, los equipamientos, las instalaciones o los establecimientos legitimados por la calificación urbanística y la licencia municipal pertinentes. Mientras éstas permanezcan vigentes, dicha superficie no podrá ser objeto de acto alguno que tenga por objeto o consecuencia su parcelación, división, segregación o fraccionamiento. Esta afectación real se hará constar en el Registro de la Propiedad conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria. La superficie de la finca que exceda de la mínima establecida en el párrafo anterior podrá no quedar vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. De no quedar vinculada podrá ser objeto de parcelación, división, segregación o fraccionamiento de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de este Reglamento.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

competente en la materia – la previa calificación del proyecto, conforme al procedimiento previsto en el artículo 43 siguiente del RSR.

Conforme al citado artículo 43, el procedimiento a seguir por el Ayuntamiento sería, por tanto, la formulación ante la Comisión Provincial de Urbanismo de la solicitud de calificación, acompañada de una copia del expediente administrativo original integrado por el proyecto de obras – en cuya memoria deberán recogerse todos y cada uno de los aspectos expresados en la letra b) del precepto –, y de cuantos estudios técnicos sean legalmente precisos, por razón de las obras y de la actividad pretendida, entre los cuales, cabe destacar la posible declaración de impacto ambiental o su innecesariedad, y acompañada, asimismo, del informe municipal de que habla el apartado 7 siguiente del mismo precepto, al que deberán adjuntarse, a su vez, las alegaciones que pudieran haberse presentado. Pero, antes de su envío, el Ayuntamiento, una vez tomado en consideración el documento técnico que contiene el proyecto, deberá someterlo a información pública, por plazo, al menos, de 20 días, en los términos previstos en el apartado 5 siguiente del comentado precepto.

En definitiva, cabe concluir afirmando que, a los efectos de su ubicación en suelo rústico, no es preciso realizar una previa declaración de interés social del proyecto de construcción del pabellón deportivo, sino que, a tales efectos, y en el supuesto de que no se estime conveniente la previa modificación del planeamiento en vigor – actuación que, no obstante, recomendamos como más adecuada y respetuosa con la legalidad urbanística que el propio municipio se ha otorgado –, bastará con justificar la necesidad de su implantación en dicha clase de suelo, utilizando como argumento la insuficiencia del actual planeamiento urbanístico municipal.

En cuanto a la duración aproximada del procedimiento, tanto en el caso de que se acuerde la modificación puntual de las vigentes Normas Subsidiarias Municipales, como en el supuesto de que se opte por el procedimiento de calificación urbanística del terreno, no es posible realizar un pronunciamiento expreso, ni siquiera aproximado, por cuanto, en ambos casos, ha de intervenir ineludiblemente otra Administración y, pese a que, en ambos casos, tiene un plazo de tres meses para resolver, no es fácil a priori saber cuanto tiempo tardará en evacuar el trámite.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

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 suople 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 19 de Mayo de 2008