



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de ..., mediante escrito de fecha 29 de mayo pasado y registro de entrada en Diputación el día 4 del corriente mes de junio, formula a este Departamento una consulta, en la que nos pregunta sobre el modo de actuar del Ayuntamiento, en relación, en primer lugar, con las obras de asfaltado de un antiguo tramo de la carretera nacional que atraviesa el municipio – hoy en proceso de desafectación o conversión en vía urbana –, y la consiguiente urbanización de los terrenos colindantes, de propiedad particular, cuya superficie – desde el arcén de la carretera hasta la línea de edificación – se tiene en proyecto convertir en un paseo.

En segundo lugar, quiere saber también cómo debería actuar la entidad que preside, en relación con la licencia de obras solicitada por un vecino del municipio para vallar un terreno de su propiedad – situado en la zona contigua al referido tramo de carretera y, por lo que parece, integrado también dentro del perímetro de delimitación del futuro paseo –, cuya concesión ya fue denegada anteriormente por el Ayuntamiento, lo que motivó la tramitación de un proceso penal, por supuesta prevaricación, contra determinados responsables políticos municipales, que, por dos veces, denegaron la citada autorización, así como, contra el Arquitecto municipal por informar negativamente la solicitud. El referido procedimiento penal fue, finalmente, resuelto por la Audiencia Provincial de Toledo, mediante sentencia adoptada en 1997 – de cuyo contenido la Sra. Alcaldesa nos adjunta una copia –, en la que el Tribunal falla a favor de los querellados, que resultaron absueltos del delito que se les imputaba.

Con tales antecedentes, y a la vista de lo dispuesto en las Normas Subsidiarias vigentes en el municipio y aprobadas en 1990, que, según el propio Ayuntamiento, no han sido modificadas desde entonces y mantienen, por tanto, la originaria alineación oficial en la zona donde se encuentran los terrenos propiedad del vecino solicitante de la licencia, opina el Ayuntamiento que éstos, por el mero hecho de su inclusión dentro del perímetro conformado por el trazado de la alineación oficial existente y el arcén de la carretera, así como, por su no edificación en el momento de aprobación de las citadas Normas, se habrían transmutado en suelo público a todos los efectos, bien como consecuencia de la determinación expresa de las propias Normas, bien de acuerdo con el uso que desde hace tiempo le vienen dando el resto de los vecinos. En tales



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



circunstancias, piensa el Ayuntamiento, que la licencia debería ser denegada de nuevo, *“por ser un hecho juzgado y no haber variado las circunstancias”* que motivaron la denegación anterior.

Con tales premisas, la Sra. Alcaldesa nos pregunta, en primer lugar, ¿si el vecino propietario de los terrenos tendría derecho a algún tipo de indemnización, a pesar de que, desde la aprobación de las citadas Normas en 1990, no haya realizado ninguna reclamación y los terrenos en cuestión sean utilizados públicamente?; en segundo lugar, quiere saber también ¿si se le puede conceder el permiso de obras solicitado?, y, en caso afirmativo, ¿qué pasaría con el resto de vecinos?

Pues bien, a la vista de los concretos términos en que ha sido planteado el supuesto objeto de consulta, y tratando de responder también a las preguntas formuladas, 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 primer lugar, hay que empezar diciendo que, al contrario de lo que se afirma en el escrito de petición de Informe, la solicitud de licencia no puede denegarse apoyándose para ello en *“ser un hecho juzgado”*, pues, nada tiene que ver el contenido de la citada sentencia, dictada en un procedimiento penal por presunta prevaricación, con la concreta petición del vallado de un solar o parcela, cuya concesión o autorización sólo tiene que ver con la comprobación del cumplimiento por el interesado de las normas contenidas en la legislación urbanística, en general, y de las determinaciones establecidas en el instrumento de ordenación municipal, en particular.

El fallo judicial recaído, a raíz de la querrela presentada, en su día, por el Ministerio Fiscal por supuesta prevaricación cometida por los entonces responsables políticos municipales y por el arquitecto municipal, tras la denegación de la licencia solicitada por el interesado – y reiterada en la actualidad –, no tiene ni puede tener, a los efectos de su concesión o denegación actual, valor de cosa juzgada. Pues, además de tratarse de dos ámbitos radicalmente distintos e independientes el uno del otro,



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

como son el penal y el administrativo, el alcance de la sentencia fue limitado y meramente declarativo, al señalar el Tribunal que, en el concreto supuesto de hecho sometido a su consideración, no existía el delito de prevaricación de que se acusaba a los querellados, dejando imprejuzgada la cuestión relativa a las razones legales por las que se denegó la licencia de obras que dio lugar al proceso.

Por tanto, si, como parece, y tras afirmar que no han variado las circunstancias que, en su día, llevaron a denegar la referida licencia, en estos momentos se quiere seguir manteniendo la decisión adoptada con anterioridad, lo correcto sería no aludir a la referida sentencia, sino aducir en la resolución que al efecto se adopte aquellas otras razones meramente urbanísticas que, en su caso, y de acuerdo con el Informe técnico que, a tales efectos, deberá ser emitido, impiden la autorización del vallado del terreno tal como se pretende. Cualquier otra argumentación, apoyada en motivos no estrictamente urbanísticos, además de resultar inapropiada para satisfacer la exigencia de motivación, podría confundir al solicitante y le impediría llegar a conocer los verdaderos motivos de la denegación. A este respecto, puede verse lo dispuesto en el artículo 161.3<sup>1</sup> 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, conviene también recordar que, al contrario de lo que parece afirmar el Ayuntamiento y parece deducirse también del Fundamento de Derecho primero de la comentada Sentencia, los documentos técnicos que contienen las alineaciones oficiales establecidas a través de un determinado instrumento de planeamiento urbanístico general, como son las Normas Subsidiarias de un municipio, no pueden determinar por si solos la sustitución en la titularidad de los terrenos

---

<sup>1</sup> **Artículo 161. El procedimiento general de otorgamiento de licencia urbanística.**

.....  
*3. La resolución denegatoria deberá ser motivada, con explícita referencia a la norma o normas de la ordenación territorial y urbanística o, en su caso, de otro carácter con las que esté en contradicción el acto o actividad pretendida.*

*El transcurso del plazo máximo para resolver desde la presentación de la solicitud, sin notificación de resolución alguna, determinará el otorgamiento de la licencia interesada por silencio administrativo positivo.*

*El cómputo de dicho plazo máximo para resolver expresamente se podrá interrumpir una sola vez mediante requerimiento de subsanación de deficiencias o de mejora de la solicitud formulada, salvo lo previsto en el número 2 del artículo 163 para los actos o actividades que requieran declaración de impacto ambiental.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

comprendidos dentro de su ámbito de delimitación, de forma que, a partir de dicha determinación, la Administración pudiera obviar la naturaleza privada de los terrenos y actuar sobre ellos, como si de bienes públicos se tratara.

Es verdad que, conforme a lo establecido en el artículo 49 del TRLOTAU, la clasificación y, en su caso, calificación urbanística del suelo – esto es, la atribución a éste de un uso o destino determinado – realizada a través de los diversos instrumentos de ordenación, vinculan a los propietarios de los terrenos y delimitan el contenido urbanístico de su derecho de propiedad, de manera que, en virtud de dicho principio legal, los propietarios de terrenos destinados al uso público, tras su calificación a través del correspondiente instrumento de ordenación, no podrán utilizarlos cambiando el uso establecido tras su calificación.

Pero ese previsible uso público, establecido a partir de la calificación, no traspasa de forma inmediata y automática a la Administración la titularidad de los terrenos así calificados, ni autoriza a ésta a actuar directamente sobre ellos – pudiendo ejecutar, por ejemplo, las obras de urbanización de un paseo, como se pretende en el presente caso –, pues, además de la previa aprobación del instrumento de ejecución más adecuado en cada momento, según la clase de suelo sobre la que se pretenda actuar, si de terrenos clasificados como suelo urbano se tratara – como parece ser en el presente caso –, el Ayuntamiento deberá obtener previamente los terrenos, bien mediante su cesión obligatoria y gratuita – en virtud, en su caso, de reparcelación –, bien mediante cesión voluntaria, en virtud del oportuno convenio urbanístico, bien mediante su expropiación, cuando no sea posible la obtención por cualquiera de los otros dos medios. Todo ello, de acuerdo con los términos previstos en el artículo 129<sup>2</sup> del TRLOTAU.

---

<sup>2</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:*

- a) *Cesión obligatoria y gratuita, en virtud, en su caso, de reparcelación.*
- b) *Cesión en virtud de convenio urbanístico.*
- c) *Expropiación.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Además de lo anterior, en terrenos clasificados como urbanos y que estén parcialmente urbanizados, por estar integrados en áreas ya ocupadas por la edificación al menos en las dos terceras partes, o por faltar alguna obra de urbanización o la cesión de la superficie de suelo cuyo destino deba ser necesariamente el de espacio público, como consecuencia de la aplicación o modificación de las alineaciones existentes, los propietarios que pretendan edificar, patrimonializando así el derecho a la edificación que les concede el planeamiento, deberán previamente ceder a la Administración – en este caso, al Ayuntamiento – y, en su caso, urbanizar<sup>3</sup>, la superficie de los terrenos comprendidos en una de las dos áreas creadas tras la alineación y destinada a servir de nuevo espacio público.

En cualquier caso, el Ayuntamiento deberá cumplir con el principio legal de equidistribución o justa distribución de beneficios y cargas entre todos los afectados – consustancial al urbanismo –, procurando así la realización de uno de los fines esenciales de la actividad pública urbanística, como es la de impedir la desigual atribución de beneficios en situaciones iguales, recogido en el artículo 6.1<sup>4</sup> del TRLOTAU.

---

*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>3</sup> Artículo 69. El régimen del suelo urbano.**

*1. En los Municipios que cuenten con Plan de Ordenación Municipal, el régimen urbanístico del suelo urbano será el siguiente:*

*1.1. En el suelo urbano consolidado a que se refiere el número 2 del artículo 45, los terrenos quedarán legalmente vinculados a la edificación y al uso previstos por la ordenación territorial y urbanística en los plazos establecidos por el planeamiento, así como, en su caso, afectados al cumplimiento del deber de solventar las insuficiencias señaladas en dicho precepto hasta alcanzar la condición de solar, mediante el proyecto de obras públicas ordinarias o el de urbanización simplificado previstos en el último párrafo del número 3 del artículo 111 de esta Ley.*

(...)

**<sup>4</sup> Artículo 6. Los fines de la actividad pública urbanística.**

*1. Son fines de la actividad pública urbanística:*

.....



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

## SEGUNDO

Aclarados los diversos aspectos de la cuestión, en la forma en que han quedado expuestos en el punto anterior, trataremos ahora de responder a las preguntas concretas formuladas por la Sra. Alcaldesa.

En cuanto a la primera de ellas, hay que recordar que el artículo 53 del TRLOTAU, que regula los principios generales del régimen urbanístico legal de la propiedad del suelo, tras establecer, en su apartado primero, párrafo primero, que: *“La ordenación del uso de los terrenos y construcciones no confiere a los propietarios de los mismos derechos indemnizatorios”*; añade a continuación, en el párrafo tercero, que: *“Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico preexistente del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados, conferirán derecho a indemnización”*.

Es decir, con carácter general, y por lo que al concreto uso o destino final de los terrenos y construcciones se refiere, la ordenación urbanística puede establecer lo que tenga por conveniente, sin que dicha atribución genere, en principio, ningún tipo de derecho indemnizatorio a favor de sus propietarios. Ahora bien, cuando la ordenación imponga a un propietario, de manera particular y singularizada, vinculaciones o limitaciones que lleven aparejada una restricción del aprovechamiento urbanístico preexistente del suelo, sin que, además, la citada carga pueda ser objeto de equitativa distribución entre todos los interesados o afectados por la actuación en que se produzca, la Administración vendrá obligada a indemnizar al particular singularmente afectado por el daño causado en su patrimonio.

Por tanto, ante la interrogante planteada en torno a si el vecino en cuestión tiene derecho o no a una indemnización, el Ayuntamiento deberá valorar el alcance y

---

*e) Impedir la desigual atribución de beneficios en situaciones iguales, imponiendo la justa distribución proporcional de los mismos entre los que intervengan en la actividad transformadora de la utilización del suelo, asegurando en todos los casos la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción territorial y urbanística, la clasificación o calificación del suelo, y la ejecución de obras o actuaciones de los entes públicos que impliquen mejoras o repercusiones positivas para la propiedad privada.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

extensión de los deberes y cargas impuestos a éste por el planeamiento general, en su condición de propietario titular de los terrenos, así como, las demás circunstancias concurrentes en la operación urbanizadora que se pretende ejecutar, y tras ello, si sólo es él quien resulta perjudicado por la actuación y no es posible la aprobación de un instrumento de equidistribución entre los posibles interesados, lo correcto sería indemnizarle por el valor de los terrenos objeto de cesión, una vez calculado éste, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23<sup>5</sup> de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

### TERCERO

En cuanto al resto de las cuestiones planteadas, relativas a la posibilidad o no de conceder el permiso de vallado de la parcela y a la situación en que quedaría el resto de vecinos, cabe contestar diciendo que, respecto de la primera, nos remitimos a lo dispuesto en las vigentes Normas Subsidiarias municipales, pues, con la información de que disponemos y desconociendo los concretos términos de la solicitud de licencia, no es posible emitir una fundamentada opinión jurídica. Con la máxima cautela, dados los términos en que se plantea la consulta, cabe afirmar, no obstante, que, en nuestra

---

#### <sup>5</sup> Artículo 23. Valoración en el suelo urbanizado.

1. Para la valoración del suelo urbanizado que no está edificado, o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física:

a) Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.

Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.

b) Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático.

c) De la cantidad resultante de la letra anterior se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista.

2. Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes:

a) El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.

b) El determinado por el método residual del apartado 1 de este artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

3. Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

opinión, no habrá ningún inconveniente para autorizar las obras, siempre que se respete la alineación establecida oficialmente para la zona y se trate verdaderamente de una obra de escasa entidad, como es el vallado de un solar o parcela.

Por lo que respecta a la tercera de las preguntas formuladas, debemos decir que no atinamos a comprender el sentido de la misma, pues, no sabemos muy bien qué es lo que quiere saber exactamente el Ayuntamiento. No obstante, por si resulta de interés, queremos concluir recordando la obligada aplicación en el urbanismo del principio de equidistribución – de que hemos hablado en el punto primero del presente Informe –, con el objetivo declarado de que en el ejercicio de la función pública urbanística, pueda evitarse a los particulares, en la medida de lo posible, la desigual distribución de beneficios y cargas en situaciones de hecho formal y materialmente iguales, sino en su totalidad, sí, al menos, en parte.

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

Toledo a 5 de Junio de 2008