



**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 16 de septiembre y registro de entrada en Diputación el 21 del mismo mes, la emisión de un Informe por parte del Departamento de Asistencia a Municipios y Formación, que dé respuesta a una serie de dudas suscitadas a raíz de la emisión de otro anterior del técnico municipal, en relación con el Programa de Actuación Urbanizadora, de iniciativa particular, presentado en el Ayuntamiento, con el fin de desarrollar las unidades (...) y (...) delimitadas en las propias Normas Subsidiarias vigentes en el municipio.

En concreto, el Sr. Alcalde, *“a la vista del informe emitido por el técnico municipal en el que se ponen de manifiesto ciertas dudas”*, desea conocer nuestra opinión *“acerca de la figura de desarrollo contenida en el PAU, así como de la legalidad del convenio urbanístico suscrito por el Pleno de la corporación en relación al mismo”*. A tales efectos, la primera autoridad municipal nos plantea expresamente tres cuestiones relacionadas con la ejecución del citado Programa de Actuación Urbanizadora, cuya formulación y respuesta abordaremos con posterioridad.

Como antecedentes que ilustran las cuestiones planteadas y pueden ayudarnos en nuestra labor, el Sr. Alcalde nos había remitido con anterioridad, junto a las copias del informe técnico y del acuerdo del Pleno que aprobó el Convenio, más arriba aludidos, sendas copias de la documentación del Programa y del contenido en extracto de las Normas Subsidiarias municipales.

Pues bien, a la vista del mencionado escrito de petición de Informe y una vez examinados los documentos remitidos con aquél, a la luz de la legislación que consideramos de aplicación al caso y que después citaremos, se procede a emitir el siguiente,

## **INFORME**

### **PRIMERO**

Ante la duda suscitada en torno a la verdadera naturaleza del instrumento de ordenación incorporado a la Alternativa Técnica presentada con el Programa de Actuación Urbanizadora (en adelante, PAU), la primera cuestión sustantiva que se nos plantea tiene que ver con el régimen jurídico de las cesiones que, a la vista de lo



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

dispuesto en la Disposición Transitoria Primera, apartado 1,1.3<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, resulta de aplicación a los promotores de la actuación urbanizadora objeto del presente Informe.

En virtud de la citada norma transitoria, a la entrada en vigor de la Ley 2/1998, de 4 de junio –origen del actual TRLOTAU–, el régimen urbanístico del suelo clasificado por los vigentes instrumentos de ordenación como suelo urbano será el previsto, con carácter general, para dicha clase de suelo en el citado TRLOTAU, salvo cuando los terrenos objeto de transformación se encuentren incluidos en unidades de actuación urbanizadora –como así parece ocurrir en el presente caso–, en cuyo caso el deber de cesión del correspondiente suelo dotacional será el previsto en el propio planeamiento

**<sup>1</sup> Disposición Transitoria Primera.- Régimen urbanístico del suelo.**

*1. El régimen urbanístico del suelo ya clasificado por los planes vigentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, será el siguiente:*

*1.3. Suelo clasificado como urbano:*

*a) A todo el que cuente con esta clasificación, le será de aplicación el régimen prescrito para la clase de suelo urbano en esta Ley.*

*b) Al que esté situado en Municipios que dispongan de Planes Generales o Normas Subsidiarias con clasificación de suelo apto para urbanizar, se le aplicarán las siguientes reglas:*

*1ª. Cuando los terrenos cumplan las condiciones de solar o de suelo urbano consolidado a que se refiere el número 2 del artículo 45, será de aplicación el régimen de las actuaciones edificatorias regulado en el artículo 130 y concordantes de esta Ley.*

*2ª. Cuando los terrenos tengan la condición de solar o el planeamiento les atribuya un aprovechamiento objetivo superior al que corresponde a la edificabilidad preexistente lícitamente realizada, según lo establecido en la letra b) del apartado A) del número 3 del artículo 45, o cuando el planeamiento haya previsto la ampliación del espacio público a que den frente con modificación de la alineación o alineaciones correspondientes, y, en su caso, la obtención de dotaciones locales por un procedimiento similar al establecido en el número 3 del artículo 71 de esta Ley, la actividad de ejecución se podrá continuar desarrollando conforme al régimen previsto en la legislación aplicable al tiempo de la aprobación del planeamiento en vigor.*

*3ª. Cuando los terrenos estén incluidos en unidades de actuación urbanizadora o comprendidos en ámbitos sujetos por el planeamiento a operaciones de reforma interior, la actividad de ejecución se llevará a cabo mediante la programación de actuaciones urbanizadoras prevista en esta Ley, si bien el deber de cesión de suelo dotacional será el previsto en el propio planeamiento.*

*c) Al que esté situado en Municipios que dispongan bien de Normas Subsidiarias que no prevean suelo apto para urbanizar o bien de Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, le será de aplicación el siguiente régimen:*

*1º. Cuando los terrenos de suelo urbano no estén incluidos en unidades de actuación, el régimen previsto para el suelo urbano consolidado en el apartado 2.1 del número 2 del artículo 69, salvo que la racional ejecución del planeamiento requiera la delimitación de unidad o unidades de actuación.*

*2º. Cuando los terrenos de suelo urbano estén incluidos en unidades de actuación, el régimen previsto para el suelo urbano de reserva en el apartado 2.2 del número 2 del artículo 69, si bien el deber de cesión de suelo dotacional será el establecido en el propio planeamiento.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

municipal, tanto si se trate de municipios con Normas Subsidiarias que contemplen la clasificación de suelo apto para urbanizar, como de aquellos otros que no prevean dicha categoría de suelo. Es decir, el requisito determinante a la hora de aplicar uno u otro tipo de cesión será la inclusión de los terrenos objeto de transformación urbanística en una unidad de actuación urbanizadora o ámbito equivalente en las operaciones de reforma interior, al objeto de poder iniciar su desarrollo y transformación.

Así pues, cuando los terrenos objeto de una actuación urbanizadora se encuentren incluidos en la correspondiente unidad de ejecución, por no haber adquirido aún la condición de solar –como entendemos que ocurre en el supuesto sometido a nuestra consideración–, el deber de cesiones a realizar en dicha clase de suelo, de conformidad con el contenido de la citada norma transitoria y de acuerdo con la voluntad expresada por el legislador, se regirá por lo dispuesto al respecto en el propio instrumento de ordenación urbanística municipal que se trata de ejecutar, cuya vigencia, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda, apartado 1<sup>2</sup>, del propio TRLOTAU, podrá prolongarse en el tiempo hasta su revisión o total cumplimiento.

Ahora bien, a pesar de la aparente claridad del contenido de la norma transitoria comentada, que, como acabamos de ver, excepciona en determinados supuestos el régimen general de las cesiones de suelo con destino dotacional, tras remitirse a lo dispuesto al efecto en las vigentes Normas Subsidiarias municipales, la cuestión planteada está lejos de quedar resuelta, pues, posteriormente, en el propio texto normativo, en la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, se dice expresamente que: *“Cualquier innovación de estos planes e instrumentos urbanísticos deberá adaptarse a las determinaciones y el contenido de esta Ley...”*. Es decir, en el momento en que se modifique –*“cualquier innovación”*, dice la Ley– el contenido de los instrumentos de ordenación urbanística, que hubieran entrado en vigor con anterioridad a la propia Ley 2/1998, su régimen jurídico vendrá delimitado por las determinaciones y

---

<sup>2</sup> **Disposición Transitoria Segunda.- Los planes e instrumentos de ordenación vigentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley.**

*1. Todos los planes y los instrumentos de ordenación aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley conservarán su vigencia hasta su revisión o total cumplimiento, si bien se ejecutarán de conformidad con las previsiones de esta Ley.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

el resto del contenido de la propia Ley, al que deberán adaptarse las modificaciones en cuestión. Por tanto, llegados a este punto la cuestión a dilucidar es en qué medida este último precepto deja sin efecto lo dispuesto sobre las cesiones de suelo previstas en los instrumentos de ordenación sometidos a innovación y, consecuentemente, lo dispuesto al respecto en la Disposición Transitoria Primera anterior.

Precisamente, a la vista del contenido de la citada Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, el técnico municipal ha entendido que lo que se pretende ejecutar, a través del propuesto Plan de Reforma Interior que acompaña al PAU, es algo cualitativamente diferente a lo previsto en las Normas Subsidiarias municipales y, por lo tanto, innovaría algunas de las determinaciones contenidas en ellas. De forma que, con independencia de la denominación que, en su caso, deba darse al citado instrumento de ejecución, de acuerdo con la clasificación establecida al respecto en el artículo 86 del Reglamento de Planeamiento (en adelante, RP), aprobado mediante Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, el nuevo régimen del suelo objeto de la actuación e incluido en las correspondientes unidades de ejecución, debería ser el establecido con carácter general en el propio TRLOTAU y en el resto de normas reglamentarias que lo desarrollan, quedando derogado, a tales efectos, el régimen excepcional previsto en la comentada Disposición Transitoria Primera, apartado 1,1.3, en la medida en que el simple hecho de la innovación del instrumento de planeamiento general, operada tras la aprobación del Plan de Reforma Interior mencionado –como instrumento de desarrollo adecuado para ello–, dejaría sin efecto el hipotético régimen del deber de cesiones establecido en las propias Normas Subsidiarias municipales.

Pues bien, en nuestra opinión, lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, afecta, efectivamente, a lo regulado en la anterior Disposición Transitoria Primera, apartado 1,1.3, por cuanto, según su dicción literal, cualquier innovación –tanto si afecta a la ordenación estructural, como sólo a la detallada– de los planes e instrumentos de ordenación vigentes a la entrada en vigor de la Ley, deberá adaptarse tanto a las determinaciones contenidas en la propia Ley, como al resto de su contenido, en el que necesariamente habrá de considerarse incluido el régimen urbanístico de las cesiones previstas en suelo urbano, cuyo contenido concreto precisaremos en el punto siguiente del presente Informe.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

**SEGUNDO**

Una vez que hemos dado respuesta a la cuestión planteada sobre las normas aplicables al deber de cesión, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...) quiere conocer nuestra opinión sobre cuáles deberían ser, concretamente, las cesiones tanto de suelo dotacional como de aprovechamiento lucrativo que legalmente corresponden a los propietarios de suelo, en el hipotético caso de que deba de aplicarse el régimen de cesiones previsto en las Normas Subsidiarias municipales, dada la falta de claridad y concreción existente a este respecto en las citadas Normas.

Sin embargo, y como quiera que, según hemos visto en el punto anterior, por las características de la actuación urbanizadora pretendida, ésta se encontraría comprendida dentro del supuesto contemplado por la Disposición Transitoria Segunda, apartado 2, del TRLOTAU, el régimen de las cesiones no puede ser, en ningún caso, el recogido en las mencionadas Normas Subsidiarias municipales, sino el previsto, con carácter general, en el TRLOTAU, para cada clase y categoría de suelo, tras la aplicación de la obligada actualización o equiparación del régimen urbanístico del suelo ya clasificado por los instrumentos de ordenación vigentes a la entrada en vigor de la anteriormente citada Ley 2/1998, llevada a cabo por la Disposición Transitoria Primera de la propia norma.

En otro orden de cosas, conviene recordar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 del RP, los Planes Especiales de Reforma Interior tienen denominaciones diversas, en función de si en ellos se concretan, precisan o establecen *ex novo* las determinaciones de naturaleza detallada contenidas o no en las Normas Subsidiarias – en cuyo caso, se denominan Planes Especiales de Reforma Interior de Desarrollo–; o si, por circunstancias urbanísticas sobrevenidas, deben modificar las determinaciones de la ordenación detallada o estructural contenidas, así mismo, en las Normas Subsidiarias municipales –en cuyo caso, vienen en denominarse Planes Especiales de Reforma Interior de Mejora–.

Por tanto, siempre que a través del susodicho instrumento urbanístico de desarrollo se produzca alguna modificación en las determinaciones establecidas en el planeamiento general, ya sean éstas de naturaleza detallada o estructural, el



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

instrumento en cuestión, además del sobrenombre y el procedimiento de aprobación que, en cada caso, le corresponda, según se vea afectada o no la ordenación estructural, por el mero hecho de su contenido innovador quedará sujeto, en todo caso, a las nuevas determinaciones y contenido del TRLOTAU, en detrimento de la antigua regulación establecida en las propias Normas Subsidiarias para el ámbito objeto de la actuación.

En el caso sometido a nuestra consideración, según el Informe del técnico municipal, el Plan presentado no se limita a concretar o precisar la ordenación detallada contenida en las Normas Subsidiarias municipales respecto de las dos unidades objeto de la actuación que se pretende desarrollar, sino que, además de ampliar los anchos previstos inicialmente para el viario, introduce un nuevo vial, modificando así la ordenación de la red viaria establecida previamente en las referidas Normas municipales. Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, es evidente el carácter innovador que, respecto de la ordenación contenida en las Normas, tiene el nuevo instrumento de desarrollo incorporado al PAU, y, por consiguientemente, la sujeción de sus promotores al nuevo régimen urbanístico del suelo establecido, con carácter general, en el TRLOTAU, según las distintas clases y categorías de suelo.

En concreto, y por lo que a los deberes de cesión a cargo de los propietarios de suelo se refiere, si tenemos en cuenta lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera, encargada de la transposición del régimen urbanístico de las distintas clases y categorías de suelo, establecido por la Ley 2/1998, al suelo ya clasificado por los planes vigentes en el momento de entrada en vigor de la Ley, y, en concreto, a lo dispuesto en su número 1, apartado 1.3, referido al suelo clasificado como urbano, vemos como el legislador en su labor de equiparación de los regímenes urbanísticos del suelo ya clasificado como urbano, distingue, en primer lugar, los municipios dotados de Normas Subsidiarias con suelo apto para urbanizar, de aquellos otros municipios cuyas Normas Subsidiarias no prevén dicha clase de suelo. A continuación, al referirse al primero de los dos tipos de municipios indicados, el precepto en cuestión, en su letra b), regla 3ª, establece que, cuando los terrenos que se pretenden urbanizar se encuentren incluidos previamente en unidades de actuación delimitadas con dicha finalidad o comprendidos en ámbitos sujetos por el planeamiento a operaciones de reforma interior, la actividad



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

de ejecución deberá llevarse a cabo mediante la programación de actuaciones urbanizadoras y, consecuentemente, las cesiones de terrenos serán las equivalentes al suelo urbanizable, de acuerdo con lo previsto en el artículo 68 del TRLOTAU. Por el contrario, si las Normas Subsidiarias municipales no contemplaran la referida categoría de suelo apto para urbanizar, el régimen urbanístico previsto para los terrenos de suelo urbano incluidos en unidades de actuación y, por tanto, las cesiones a cargo de los propietarios del suelo, según la letra c), parágrafo 2º de la Disposición Transitoria Primera, número 1, apartado 1.3, serían las previstas para el suelo urbano de reserva en el artículo 69.2, apartado 2.2, del TRLOTAU.

**TERCERO**

Como última cuestión, el Sr. Alcalde desea conocer nuestra opinión sobre la legalidad o no del contenido de un Convenio urbanístico suscrito con los promotores del PAU por la Corporación municipal que gobernaba en 1996, en el que, entre otros compromisos, se reconoce a los firmantes del citado Convenio el derecho a materializar un porcentaje equivalente al 95% del total aprovechamiento urbanístico lucrativo atribuible a las unidades de actuación CV-1 y CV-2, cuyo desarrollo se pretende ahora llevar a cabo.

Pues bien, con independencia de su más que probable ineficacia sobrevenida, como consecuencia, sobre todo, de las modificaciones legislativas producidas desde su firma –ejercicio de 1996–, y la ausencia, por tanto, de fuerza vinculante, dado el tiempo transcurrido desde entonces sin haberse ejecutado, así como, los innumerables defectos de forma de que adolece –como, por ejemplo, la ausencia de cita de la norma legal que lo ampara, periodo de vigencia, etc.–, lo cierto y verdad es que, en línea con la interpretación que a lo largo del presente Informe venimos manteniendo, respecto de la aplicación de las normas de derecho transitorio citadas con anterioridad, el mencionado Convenio habría perdido su carácter vinculante y su fuerza de obligar, por cuanto, como venimos diciendo, la innovación del planeamiento general producida a través del instrumento de desarrollo incorporado al PAU sujetaría a éste a las nuevas determinaciones y contenido del TRLOTAU.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

Por otra parte, el objeto concreto y contenido del mismo estaría ya desde el origen afectado de nulidad, en la medida en que sus compromisos u obligaciones quedarían fuera del tráfico jurídico y del alcance competencial de la Corporación que lo suscribió, al comprometer a ésta en el cumplimiento de ciertas prestaciones situadas al margen de toda legalidad. Pues, sólo las normas de carácter dispositivo pueden ser modificadas en virtud de Convenios formalizados entre la Administración municipal y los propietarios o promotores de actuaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan ser objeto de los mismos las normas de carácter imperativo.

A este respecto, cabe recordar que todas nuestras leyes urbanísticas<sup>3</sup> han venido estableciendo la nulidad de las estipulaciones y los compromisos adquiridos por las Administraciones que sean contrarios a normas imperativas legales y reglamentarias y, en todo caso, las que supongan disminución de los deberes y cargas definitorios del contenido del régimen urbanístico de la propiedad del suelo.

Al margen de la legislación urbanística, puede verse también el artículo 88, apartado 1<sup>4</sup>, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que permite la celebración de todo tipo de acuerdos, pactos, convenios o contratos entre las Administraciones Públicas y personas del ámbito privado, pero, siempre que tales instrumentos “no sean contrarios al Ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no

---

<sup>3</sup> Entre ellas, puede verse el vigente TRLOTAU, en su artículo 11, apartado 4, tras la modificación operada en dicho precepto por la Ley 2/2009, de 14 de mayo, que de forma meridiana establece que:

“4. Serán nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios urbanísticos que contravengan, infrinjan, o defrauden objetivamente en cualquier forma:

.....  
b) Cualesquiera otras normas imperativas legales o reglamentarias, incluidas las del planeamiento territorial o urbanístico, en especial, las reguladoras del régimen urbanístico objetivo del suelo y del subjetivo de los propietarios de éste”

<sup>4</sup> **Artículo 88. Terminación convencional.**

1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.





**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

*susceptibles de transacción*”, y que, además, el objeto esencial de tales actos sea siempre la satisfacción del interés público.

En definitiva, el compromiso adquirido en su día por la Corporación municipal de (...) sobre el porcentaje de disponibilidad del aprovechamiento urbanístico por parte de los propietarios, recogido en el Convenio urbanístico analizado, no estaba en el ámbito de sus competencias y, por tanto, con independencia del resto de cuestiones apuntadas más arriba, entre ellas, la casi segura ineficacia sobrevenida de su contenido dado el tiempo transcurrido desde su formalización y las modificaciones legislativas habidas desde entonces, aquél debe ser considerado ilegal a todos los efectos.

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 30 de Septiembre de 2009