



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 19 de Mayo pasado, y registro de entrada en Diputación el mismo día, se emita informe por parte de este Departamento en relación con la consulta formulada al Ayuntamiento por un vecino, acerca de los “pasos a seguir para legalizar construcciones que se encuentran en suelo rústico”. En base a dicha consulta el Ayuntamiento, a través de su Alcalde, desearía conocer también “si es necesaria la calificación urbanística, teniendo en cuenta que en la localidad no existe normativa urbanística propia”.

LEGISLACIÓN DE REFERENCIA:

- Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (según la redacción dada por la Ley 1/2003, de 17 de enero) [LOTAU]: Artículos 24, 44, 48, 50, 54, 60, 63, 64 y Disposición Transitoria Primera.
- Orden de 31/3/2003, de la Consejería de Obras Publicas, 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.

A la vista del escrito remitido por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de..., consultada la legislación de aplicación al caso, se procede a emitir el siguiente

INFORME

PRIMERO

Hay que empezar diciendo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.1 de la LOTAU, *“únicamente el planeamiento puede clasificar el suelo”*. Por su parte, el artículo 24.5, párrafo primero, de la LOTAU, declara exentos de la obligación de formular el correspondiente Plan de Ordenación Municipal a todos aquellos municipios *“dotados de un crecimiento urbano estable o moderado y cuya política municipal tienda al mantenimiento de ese escenario, en los que concurra la circunstancia de no haberse superado durante los cuatro últimos años consecutivos la promoción de más de 50 viviendas o 5.000 metros cuadrados contruidos de cualquier uso por año...”*.

No obstante, los Municipios no comprendidos en el supuesto anterior, *“deberán dotarse de un Plan de Delimitación de Suelo Urbano...”* (Artículo 24.5, párrafo segundo, LOTAU), el cual viene obligado por ley a limitar la clasificación del suelo municipal, estableciendo la misma en suelo *urbano* y suelo *rústico* (Artículo 44.1, in fine, LOTAU).



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



SEGUNDO

Cuando se trate de Municipios que carezcan de un instrumento de planeamiento urbanístico propio, como es el caso de..., según se afirma en el escrito de petición de informe, el artículo 44.2 de la LOTAU clasifica como *suelo rústico*, con carácter residual, aquel tipo de suelo que no reúna *“las condiciones establecidas en el artículo 48.2.A) a) [de la LOTAU]”*. Es decir, en este tipo de Municipios sin instrumento de planeamiento, el artículo 48.2, B) de la LOTAU, tras calificar como *suelo rústico* los restantes terrenos del término municipal que no hayan merecido la calificación de *urbanos*, remite a lo dispuesto en el artículo 47.2 de la propia LOTAU respecto de las categorías reconocidas por la Ley en este tipo de suelo.

En este sentido, el *suelo rústico*, según el último precepto citado en el párrafo anterior, podrá tener dos categorías: *Suelo rústico no urbanizable de especial protección* y *suelo rústico de reserva*, especificándose en su apartado 2.2 que *“Los terrenos que no se adscriban a la categoría de suelo rústico no urbanizable de especial protección deberán serlo a la de suelo rústico de reserva”*. Esto es, **dado que en el municipio no existe instrumento de planeamiento alguno**, todo el terreno no calificable como urbano, por estar ya urbanizado o contar, como mínimo, con los servicios legalmente precisos para tener la condición de solar, habrá de ser calificado como *rústico* y, más concretamente, *suelo rústico de reserva*.

TERCERO

Establecido, pues, por imperativo legal el régimen de clasificación del suelo del municipio de..., corresponde ahora, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición transitoria primera, según la redacción dada a la misma por la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de la LOTAU, abordar el régimen urbanístico del derecho de propiedad de los terrenos clasificados como *suelo rústico*. A este respecto, la Disposición citada señala que , *“desde la entrada en vigor de esta Ley [20/6/1998] y hasta la adaptación a la misma de los planes vigentes en dicho momento, o la aprobación de nuevos planes municipales de ordenación con arreglo a aquélla, el régimen urbanístico del suelo objeto de clasificación por el planeamiento municipal vigente, será el siguiente:*

1.1. Suelo clasificado como no urbanizable o rústico:

a) Cuando no esté sujeto a específicas medidas de protección por la legislación sectorial o por el planeamiento territorial y urbanístico por razón de sus valores naturales, ecológicos o medioambientales singulares, el régimen establecido para el suelo rústico de reserva en esta Ley”.

En cuanto al régimen urbanístico del *suelo rústico de reserva* en Municipios sin instrumentos de ordenación municipal, ya hemos visto en el punto segundo como la Ley se remite a la regulación establecida para los distintos tipos de suelo y, en concreto, para el



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



suelo rústico, a lo dispuesto en los artículos 50 y 54 de la LOTAU, que pasamos a ver a continuación.

CUARTO

Con carácter general, en los terrenos clasificados como *suelo rústico de reserva* que, conforme hemos dicho, serían todos aquellos no protegidos especialmente, entre los derechos comprendidos en el contenido urbanístico de la propiedad se encontrarían *“la realización de los actos no constructivos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino o el uso residencial o de vivienda...”* (Artículo 50.1,1.2, a), párrafo primero).

A continuación, el precepto anterior añade que *“Los trabajos e instalaciones que se lleven a cabo en los terrenos estarán sujetos a las limitaciones impuestas por la legislación civil y la administrativa aplicable por razón de la materia y, cuando consistan en instalaciones o construcciones, deberán realizarse, además, de conformidad con la ordenación territorial y urbanística aplicable...”* (Artículo 50.1,1.2, a), párrafo segundo, LOTAU).

En el supuesto de que se trate de actuaciones en *suelo rústico de reserva* y, excepcionalmente, en el *rustico no urbanizable de especial protección*, el contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo permitirá *“la realización de obras y construcciones y el desarrollo de usos y actividades que excedan de las previstas en [la letra a) del artículo 50.1,1.2]..., y se legitimen expresamente por la ordenación territorial y urbanística...”* (Artículo 50.1,1.2, letra b), LOTAU).

De forma más concreta, el artículo 54 de la LOTAU recoge en su texto el contenido de los actos que podrán llevarse a cabo en terrenos clasificados como *suelo rústico de reserva*, en el que estarían enclavadas las construcciones a que hace referencia en su escrito el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de... En este sentido, el precepto en cuestión, tras establecer la cautela de que *“no podrán ejecutarse, ni legitimarse por acto administrativo alguno los actos de transformación del estado del suelo que comporten un riesgo significativo, directo o indirecto, para la integridad de cualesquiera de los valores objeto de protección en un espacio natural, así como de erosión o pérdida de calidad del suelo, afección de zonas húmedas o masas vegetales, abandono o quema de objetos y vertidos contaminantes* (apartado 1,1º, párrafo segundo, del precepto citado)”, señala que, entre otros, podrán realizarse los siguientes actos, siempre que estén permitidos por el planeamiento territorial y urbanístico:

“a) Los que comporten la división de fincas o la segregación de terrenos, siempre que, además del previsto en el apartado 2 del artículo 63 de esta Ley, cumplan los requisitos mínimos establecidos en la ordenación territorial y urbanística y, en su caso, la legislación agraria de aplicación.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



b) Los relativos a instalaciones desmontables para la mejora del cultivo o de la producción agropecuaria, que no impliquen movimiento de tierras.

c) Los vallados y cerramientos de parcelas.

d) La **reforma o rehabilitación de edificaciones existentes** dirigidas a su conservación y mantenimiento, **que no afecte a elementos estructurales o de fachada o cubierta**, así como la reposición de sus elementos de carpintería o cubierta y acabados exteriores. Las limitaciones que en este apartado se establecen para la reforma o rehabilitación de edificaciones existentes, no serán aplicables a las edificaciones que estén en los supuestos y cumplan los requisitos establecidos en los siguientes apartados e) y f).

e) Las **edificaciones adscritas al sector primario** que no impliquen transformación de productos, tales como almacenes, granjas y en general instalaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas, piscícolas o similares que guarden relación con el destino y naturaleza de la finca, siempre y cuando no rebasen 6 metros de altura total.

f) La **vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista peligro de formación de núcleo urbano**, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico”.

Llegados a este punto, la cuestión que se plantea es saber si en los Municipios que no cuentan con instrumento alguno de planeamiento es posible la realización de cualesquiera de los actos anteriormente relacionados, teniendo en cuenta la referencia que a lo largo de todo el precepto se hace al “planeamiento territorial y urbanístico”, como instrumentos habilitantes de las distintas acciones a llevar a cabo en *suelo rústico de reserva*. En opinión del que suscribe, dada la relevancia de algunas de las actuaciones enunciadas, cualquier actuación en el citado tipo de suelo requerirá la previa aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento.

QUINTO

Respecto a “los pasos a seguir para la legalización de edificaciones”, objeto de la consulta, hay que decir que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1, 1.1, letra c), de la Disposición transitoria primera, anteriormente citada, **“Serán regularizables las actuaciones urbanizadoras realizadas en suelo clasificado como no urbanizable o rústico con infracción o al margen de la legislación urbanística en vigor con anterioridad a esta Ley, mediante su delimitación en un área territorial homogénea conforme a los criterios de la letra c) del número 1 del artículo 24 y la clasificación de los terrenos comprendidos en ella como suelo rústico de reserva, si la densidad no supera las 6 viviendas por hectárea, con aplicación del régimen previsto en la letra b) del apartado 1º del número 1 del artículo 63, o, en caso de superar esa densidad, como suelo urbanizable o, incluso, urbano no consolidado, con aplicación del régimen urbanístico prescrito por esta**



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Ley, bien mediante la oportuna programación, bien mediante obras públicas ordinarias en los términos del artículo 129 de esta Ley en el caso que se cumplan las circunstancias que en dicho artículo se señalan”.

Es decir, en cuanto a las construcciones existentes en la actualidad en suelo rústico y dedicadas a viviendas, podrían ser objeto de regularización según el precepto citado, mientras que las dedicadas a actividades agrícolas podrán serlo, en todo caso, siempre que se den las condiciones y circunstancias recogidas en la letra e) del artículo 54.1,2º de la LOTAU, anteriormente citado. En cualquier caso, *“la regularización que se lleve a efecto no eximirá a los propietarios afectados, ni de su obligación de hacer frente a las cargas legales y asumir los gastos de urbanización, ni de la de obtener la preceptiva licencia para la legalización de las edificaciones”* (Disposición Transitoria Primera 1,1.1, párrafo sexto, LOTAU).

SEXTO

En cuanto a la pretensión de instalación de una “bodega para la elaboración de vinos”, el artículo 60 de la LOTAU dice que *“El suelo rústico de reserva podrá ser calificado, a los efectos de lo dispuesto en el apartado 3º número 1 del artículo 54 para la legitimación de obras, construcciones o instalaciones destinadas al desarrollo de actividades y usos que precisen emplazarse en el suelo rústico y tengan cualquiera de los objetos siguientes:*

.....

f) *La implantación y el funcionamiento de cualquier clase de equipamiento colectivo, **así como de instalaciones o establecimientos de carácter industrial**, terciario, de turismo rural o de servicios siempre que, en todos los casos y con cargo exclusivo a la correspondiente actuación, resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de los mismos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores y la incidencia que suponga en la capacidad y funcionalidad de éstas”.*

En este caso, las obras, construcciones e instalaciones previstas, y los usos y actividades a que estas últimas se destinen, así como, las parcelaciones a que den lugar, deberán cumplir, en todo caso, los siguientes requisitos (Artículo 63.1 de la LOTAU):

“1º. Los sustantivos siguientes:

a) *En el caso de **edificaciones adscritas al sector primario**: la superficie mínima de la finca y la ocupación por la edificación que por ámbitos y tipologías se establezca en las Instrucciones Técnicas del Planeamiento o, en su defecto, la que de manera motivada y justificada se fije en el planeamiento en función de los usos y actividades a implantar.*

.....



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



d) *En el caso de **actividades industriales**, productivas, terciarias, de turismo rural o de servicios: La superficie mínima de la finca y la ocupación por la edificación será la que por ámbitos y tipologías se establezca en las Instrucciones Técnicas del Planeamiento o, en su defecto, la que de manera motivada y justificada se fije en el planeamiento en función de los usos y actividades a implantar.*

2º. Requisitos administrativos:

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

A los efectos de este apartado, bastará para el otorgamiento de la calificación urbanística la presentación de la copia de solicitud de las concesiones, permisos o autorizaciones señalados en el párrafo anterior, así como del estudio de impacto ambiental, en cuyo caso la eficacia de la calificación urbanística quedará condicionada a la obtención de los correspondientes informes o resoluciones favorables, lo que será comprobado con el otorgamiento de la licencia municipal.

b) *La **calificación urbanística** en los supuestos previstos en el artículo 64.1 de esta Ley.*

c) *La cobertura formal y material por licencia en vigor, determinando la caducidad de ésta la de la calificación urbanística previa.*

d) *El afianzamiento del 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”.

Como complemento al precepto citado, hay que recordar que el Consejero de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha dictado la **Orden 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. En dicha Orden se concretan, entre otras cosas, la superficie mínima que deberán tener las fincas y la superficie máxima de ocupación sobre las mismas, así como, los distintos ámbitos y tipologías edificatorias a realizar en suelo rústico.

SEPTIMO

Finalmente, cabe concluir recordando que todos los actos a realizar en terrenos clasificados como *suelo rústico de reserva*, **precisarán para su legitimación**, con carácter general, **de la correspondiente licencia municipal**. Además, las actividades industriales a



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



desarrollar en dicha clase de suelo **requerirán**, con carácter previo a la licencia, **de la correspondiente calificación urbanística**, así como, los **informes sectoriales** legalmente preceptivos.

Así mismo, en relación con la actividad industrial a desarrollar en suelo rústico, hay que recordar que el artículo 64.3 de la LOTAU dispone que *“la resolución municipal de otorgamiento de la licencia deberá bien fijar el importe que deba satisfacerse en concepto de **canon de participación municipal** en el uso o aprovechamiento atribuido por la calificación, bien, cuando así lo haya aceptado el Municipio, determinar la superficie de suelo sustitutiva de valor equivalente, materializable en cualquier clase de suelo.*

La cuantía del canon será del dos por ciento del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar. Se devengará de una sola vez y con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística”.

En cuanto a la calificación urbanística, ésta será otorgada, con carácter general, por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, *“cuando se trate –como es el caso- de los actos previstos en el apartado 3º del número 1 del artículo 54 que pretendan ejecutarse en el suelo rústico de reserva en Municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho”* (Artículo 63.4, párrafo segundo, LOTAU).

La opinión jurídica recogida en el presente informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no suple en caso alguno a otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.