



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde en funciones del Ayuntamiento de... solicita mediante escrito de fecha 27 de Octubre pasado, y registro de entrada en Diputación el 28 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, a la mayor brevedad posible, respecto de la "supuesta ilegalidad en la tramitación para el desarrollo de la U. A. 14 de las Normas Subsidiarias de..., y su consiguiente nulidad", con el fin de proceder, en su caso, "a la revisión de oficio de la citada Unidad de Actuación" (*sic*) . A tal fin se adjunta una carpeta con una variada serie de documentos, entre los que cabe destacar, por su orden cronológico de producción e importancia, los siguientes:

- Informe técnico manuscrito, emitido con fecha 28/1/1998 por el entonces Arquitecto municipal, D..., redactor también del Estudio de Detalle cuya aprobación se propone al Pleno, en el que se hacen constar una serie de cuestiones en relación con el proyecto de urbanización pretendido, dando por hecho que el instrumento de desarrollo propuesto para su aprobación, esto es, el aludido Estudio de Detalle, es la figura idónea para la ejecución de la urbanización.
- Informe, de fecha 20/4/1998, del Arquitecto municipal, Sr..., en el que, entre otras cosas, en su punto 1º se afirma que "todo lo concerniente a redacción del Proyecto de Parcelación y Urbanización en el Estudio de Detalle, es correcto y permite la concesión de Licencia de Edificación", sin ninguna mención al instrumento elegido para el desarrollo de la Unidad.
- Informe técnico redactado por el nuevo Arquitecto municipal, D..., con fecha 26/4/2000, en el que se ponen de manifiesto determinados defectos en la ejecución de las obras de urbanización, pero tampoco se alude al instrumento de planeamiento utilizado.
- Informe de la Comisión Provincial de Urbanismo, de fecha 14/11/2001, en el que, por primera vez, se pone de manifiesto la inadecuada utilización del Estudio de Detalle, como instrumento de desarrollo urbanístico de las Unidades de Actuación previstas en las Normas Subsidiarias del municipio, y la necesidad de formular un Plan Especial de Reforma Interior, conforme se acredita con la simple lectura del contenido de las propias Normas Subsidiarias de... que, en el apartado relativo a



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

las "NORMAS COMUNES PARA EL SUELO URBANO", Punto 2, "Condiciones para el desarrollo", y 2.2, "Condiciones de las Unidades de Actuación", párrafo segundo, se establece expresamente que "Cuando por la parcelación de una finca sea necesario dotar de viario de acceso a las nuevas parcelas, deberá de formularse un Plan Especial de Reforma Interior, que abarque toda la Unidad de Actuación".

- Informe del Arquitecto municipal, D..., de fecha 11/3/2004, en el que se reitera lo dicho por la Comisión Provincial de Urbanismo con fecha 14/11/2001, sobre la inadecuada utilización del Estudio de Detalle como instrumento de planeamiento, en contra de lo dispuesto en las propias Normas Subsidiarias, según la cita reproducida en el punto anterior, así como, para la subdivisión de la Unidad de Actuación y calificación de suelo llevada a cabo por el referido instrumento de desarrollo; además de otra serie de consideraciones que no hacen al caso.
- Informe emitido por el Secretario del Ayuntamiento de..., de fecha 24/10/2004, a petición del Alcalde, acerca de si los acuerdos de aprobación definitiva del Estudio de Detalle, Proyecto de Reparcelación, urbanización y compensación para la Unidad de Ejecución 14.1, adoptado por el Pleno con fecha 4/7/1998, fueron lesivos para el interés general. En dicho Informe, por lo que a la cuestión planteada se refiere, se hace constar lo siguiente:
 - Primero: Se reitera lo dicho por el Arquitecto municipal sobre la utilización inadecuada de la figura del Estudio de Detalle.
 - Segundo: Se reproduce la conclusión del Informe técnico sobre la necesidad de requerir al promotor para que proceda a la subsanación de las deficiencias puestas de manifiesto por aquél, "mediante la ejecución de un PERI de legalización, reformados del Proyecto de Parcelación y de Urbanización, así como, la ejecución de las obras que sean precisas para el cumplimiento de la normativa urbanística vigente".
 - Tercero: Se califica equivocadamente, en mi opinión, como luego trataremos de demostrar, el acuerdo de Pleno que, con fecha 4/7/1998, aprobó con carácter definitivo el Estudio de Detalle, Proyecto de Parcelación y demás



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



instrumentos de ejecución de la Unidad de Actuación 14.1 como un “acto anulable”, de los previstos en el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC).

- Cuarto: Tras calificar nuevamente como anulables “dichos actos administrativos”, sin que quede muy claro a qué actos se está refiriendo en esta ocasión, si a los actos de cesión de suelo a que hace referencia en su Informe, o al propio acuerdo del Pleno, concluye afirmando que, efectivamente, han podido resultar lesivos para el interés general “dichos actos administrativos”, pero que al haber transcurrido 4 años desde que se dictó el acto administrativo de aprobación del Estudio de Detalle (ahora si queda claro que se está refiriendo al acuerdo de aprobación definitiva de éste por el Pleno, pues recoge entre paréntesis la fecha del 4/7/1998), no podrá ya anularse el acto en cuestión.
- Otro de los documentos, de capital importancia para el presente Informe, aportados en la carpeta adjunta a la petición, son una serie de fotocopias de las páginas 72, 45, 46, 47 y 48 de las Normas Subsidiarias de..., de cuyo contenido no puede quedar ninguna duda sobre que la figura de planeamiento a utilizar en la parcelación/urbanización de la Unidad de Actuación 14, representada en el Plano de la página 72, habrá de ser en todo caso el Plan Especial de Reforma Interior, como queda acreditado con la lectura del apartado 2.2 de las “NORMAS COMUNES PARA EL SUELO URBANO” ya citado más arriba.
- Finalmente, entre la documentación aportada cabe destacar también el documento relativo al “Estudio de Detalle, Proyecto de Parcelación y de Urbanización U. E. 14.1”, redactado por el Arquitecto D..., cuando en el apartado 3, “Condiciones Urbanísticas de los terrenos”, punto 3.3, “Instrumento de Planeamiento”, justifica la elección de la figura del Estudio de Detalle, en lugar de la formulación de un PERI, por tratarse de una finca “que no requiere una actuación de saneamiento, reordenación importante o actuaciones encaminadas a la actuación del medio urbano”, afirmándose, a continuación, en el mismo punto del apartado citado: “El



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Estudio de Detalle que es el instrumento de planeamiento que tiene por objeto completar la ordenación del territorio en materia de alineaciones, rasantes u ordenación de volúmenes, de acuerdo con las determinaciones de las Normas de Suelo Urbano". Es decir, el propio redactor parece conocer el alcance necesariamente limitado que debe tener la citada figura, pero de forma sorprendente justifica su utilización en este caso, por las razones que antes han quedado expuestas.

A la vista de cuantos documentos han quedado expuestos, y de los demás aportados con la solicitud de Informe, teniendo en cuenta la urgencia expresada en la petición, así como, la concreción de la cuestión planteada, circunscrita a determinar la ilegalidad o no del instrumento empleado en la acción urbanizadora de la Unidad de Ejecución nº 14, procede que nuestra respuesta, aun a riesgo de caer en inevitables imprecisiones u omisiones, aborde la cuestión con la mayor rapidez posible, tratando de dar satisfacción a la pretensión del Ayuntamiento de... que lo que pretende es conocer lo antes posible, si la revisión del acuerdo adoptado en su día aprobando definitivamente el Estudio de Detalle y los demás instrumentos de ejecución, es posible o no.

Con tales antecedentes se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Antes de entrar en el fondo del asunto, es conveniente recordar que el procedimiento sometido a Informe se inició al amparo de la legislación entonces vigente, esto es, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, posteriormente declarado inconstitucional en algunos de sus preceptos por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo, y que cuando el procedimiento concluye con la



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

aprobación definitiva del Estudio de Detalle por el Pleno, con fecha 4/7/1998, la legislación aplicable era ya la contenida en la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. No obstante, con independencia del derecho vigente en cada momento, e incluso del derecho provisional y transitorio aplicable en cierto momento del proceso, cabe afirmar que la respuesta a la cuestión jurídica planteada no variaría sustancialmente, porque, tanto al amparo de una legislación como de otra, la cuestión se resuelve de una manera idéntica en lo esencial, si bien se advierte que las referencias legislativas que a continuación se hacen en el presente Informe estarán referidas al texto legislativo vigente cuando comenzaron a producirse los hechos, salvo que expresamente se diga lo contrario.

En segundo lugar, conviene también recordar que el urbanismo es un proceso complejo en el que intervienen varias Administraciones, que se desarrolla en varias fases o momentos comenzando con la ordenación del territorio, continuando con su desarrollo urbanístico y concluyendo con la ejecución material de éste y el proceso de edificación. En concreto, la urbanización y edificación del suelo deberá producirse siempre en la forma establecida en la legislación urbanística correspondiente y, por remisión de ella, en el planeamiento ¹

En definitiva, la dirección y control de la ejecución es siempre una actividad pública atribuida a una u otra Administración, sin perjuicio de que ésta pueda ser asumida directamente por cualquiera de las Administraciones o encomendada a la iniciativa privada. El proceso urbanístico está, no obstante, perfectamente ordenado en cada una de sus fases, tanto por las normas que lo regulan, como, por remisión de éstas, en los instrumentos de planeamiento y desarrollo que se encargan de la concreción de aquéllas. En este sentido, conviene avanzar que lo mismo que los Planes Especiales no pueden

¹ **Artículo 8** del Real Decreto Legislativo 1/1992:

“La utilización del suelo y, en especial, su urbanización y edificación, deberá producirse en la forma y con las limitaciones que establezcan la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por remisión de ella, el planeamiento, de conformidad con la clasificación y calificación urbanística de los predios”.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



sustituir a los Planes Generales o Normas Subsidiarias del planeamiento², los Estudios de Detalles tampoco podrán sustituir a los Planes Especiales exigibles en cada momento.

SEGUNDO

Entre las exigencias que el Real Decreto Legislativo 1/1992 imponía a las Normas Subsidiarias de ámbito municipal, al hablar de la clasificación del suelo que éstas debían realizar, y por lo que al suelo urbano se refiere, se encontraba la necesaria delimitación del perímetro de éste y el establecimiento de su ordenación pormenorizada, que, en caso de no contemplarse en las propias Normas, debería llevarse a efectos mediante la redacción de un Plan Especial de Reforma Interior³.

En cuanto a las determinaciones que deberían contener tales Normas de ámbito municipal, la misma norma recogía en su artículo 78.1, letra h), entre otras, el trazado y características de la red viaria del suelo urbano, siempre que no se hubiera optado por su concreción mediante la redacción de un Plan Especial⁴.

En las copias de los documentos aportados con la solicitud de Informe, concretamente en los correspondientes a las Normas Subsidiarias de..., no se aprecia que la red viaria esté trazada en la U. A. 14, según la representación contenida en el Plano de la página 72, por lo que cabe deducir que, conforme a lo dicho en los apartados anteriores y de acuerdo con el contenido de las propias Normas, citado en el Informe de la Comisión

² **Artículo 84.5** del Real Decreto Legislativo 1/1992:

“En ningún caso los Planes Especiales podrán sustituir a los Planes Territoriales, a los Planes Generales Municipales, ni a las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán clasificar suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecerse”.

³ **Artículo 77, a)** del Real Decreto Legislativo 1/1992:

“Las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal clasificarán el suelo en todas o algunas de las siguientes clases:

a) Suelo urbano, delimitando su perímetro y estableciendo su ordenación pormenorizada o remitiendo ésta a un Plan Especial de Reforma Interior”.

⁴ **Artículo 78.1, h)** del Real Decreto Legislativo 1/1992:

“1. Las Normas Subsidiarias de ámbito municipal contendrán las siguientes determinaciones:
.....

h) Trazado y características de la red viaria del suelo urbano, con determinación de alineaciones y rasantes en el suelo urbano no sujeto a Plan Especial”.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Provincial de Urbanismo, el instrumento que debió haberse utilizado para el desarrollo de la Unidad de Ejecución objeto de controversia, era el Plan Especial de Reforma Interior y no el Estudio de Detalle.

TERCERO

El argumento utilizado por el Arquitecto redactor del Estudio de Detalle, en el punto 3.3 del documento, bajo la rúbrica de "Instrumento de Planeamiento", para justificar la ausencia de aprobación de un Plan Especial de Reforma Interior, se centraba en el hecho de tratarse de una finca "que no requiere una actuación de saneamiento, reordenación importante o actuaciones encaminadas a la protección del medio urbano, para su conservación o mejora...".

Opinión que no puede ser compartida por el que suscribe, dado que éstas son algunas de las finalidades perseguidas por los Planes Especiales, pero no las únicas, pues, como se recoge en el artículo 84.2 del citado Real Decreto Legislativo 1/1992, también se encomienda a éstos el desarrollo del sistema de espacios libres, cuando éste no haya sido desarrollado por las Normas Subsidiarias del planeamiento. Regulación que se completa con lo dispuesto en el artículo 85 del mismo texto normativo⁵, dedicado a señalar las finalidades de los Planes Especiales de Reforma Interior.

CUARTO

En cuanto a la figura del Estudio de Detalle, el artículo 91 del Real Decreto Legislativo 1/1992 indica claramente cuando puede ser utilizado este instrumento de

⁵ **Artículo 85.1** del Real Decreto Legislativo 1/1992:

"1. Los Planes Especiales de reforma interior en suelo urbano podrán tener por objeto las siguientes finalidades:

a) Llevar a cabo actuaciones aisladas que, conservando la estructura fundamental de la ordenación anterior, se encaminen a la descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos y otros fines análogos.

b) Con los fines señalados en el párrafo anterior, realizar asimismo operaciones integradas de reforma interior".



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



desarrollo, así como, la finalidad de su contenido, que por imperativo legal deberá estar limitado en los términos expresados en el precepto citado⁶.

Lo más curioso en este caso es que el propio redactor del documento tenía claro que el Estudio de Detalle “es un instrumento de planeamiento que tiene por objeto completar la ordenación del territorio en materia de alineaciones, rasantes u ordenación de volúmenes...”, según la transcripción literal de sus propias palabras, recogidas en el último párrafo del apartado 3.3, “Instrumento de Planeamiento” ya citado anteriormente. A pesar de ello, optó por utilizar dicha figura para el desarrollo de la Unidad, en lugar del Plan Especial de Reforma Interior a que estaba obligado dada la naturaleza del desarrollo llevada a cabo.

Es obvio, por tanto, que el documento en cuestión ha ido más allá de lo que la Ley le fija, pues necesariamente y como mínimo ha tenido que recoger el trazado viario de la Unidad de Ejecución, así como, al parecer, modificar su superficie al dividirla en dos Unidades distintas, como consecuencia de las reclamaciones planteadas por algunos propietarios de suelo afectados por el desarrollo.

QUINTO

En conclusión, no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido para el desarrollo urbanístico de la Unidad de Actuación nº 14, ni se han respetado las competencias atribuidas a cada Administración por lo que al desarrollo urbanístico se refiere, dado que la tramitación y aprobación definitiva de los Planes Especiales de Reforma Interior y de los Estudio de Detalles corresponden a Administraciones distintas⁷. Por todo

⁶ **Artículo 91.1 y 2** del Real Decreto Legislativo 1/1992:

“1. Los Estudios de Detalle podrán formularse cuando fuere preciso completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales para el suelo urbano y en los Planes Parciales.

2. Su contenido tendrá por finalidad prever o reajustar, según los casos:

a) El señalamiento de alineaciones y rasantes; y/o b) La ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del planeamiento”.

⁷ **Artículo 118** del Real Decreto Legislativo 1/1992:

“1. La competencia para aprobar el Plan Nacional de Ordenación corresponde a las Cortes Generales.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

ello, la conclusión a la que llegamos, contrariamente a lo mantenido por el Secretario del Ayuntamiento en su Informe, es que el procedimiento seguido estaría viciado de nulidad absoluta o de pleno derecho⁸. En primer lugar, porque el órgano que finalmente aprueba el desarrollo, el Ayuntamiento, resulta manifiestamente incompetente, por cuanto la materia objeto de desarrollo llevada a efecto a través del Estudio de Detalle era competencia exclusiva del órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma; en segundo lugar, porque, al utilizarse el instrumento de desarrollo equivocado, se prescinde del procedimiento legalmente establecido para el supuesto de hecho previsto por la norma.

Finalmente, porque el artículo 134 del tantas veces citado Real Decreto Legislativo 1/1992, después de señalar en su apartado 1 la obligación general a que quedan sujetos, tanto particulares como Administración, a la hora del cumplimiento de las

2. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación se aprobarán por el órgano que señale la legislación respectiva y, en su defecto, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad.

3. La competencia para aprobar definitivamente los demás planes y proyectos corresponde a los Órganos que determine la legislación autonómica y, en su defecto, a los siguientes:

a) Los planes generales de ordenación urbana, programas de actuación urbanística, normas complementarias y subsidiarias del planeamiento y proyectos de delimitación del suelo urbano, al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.

b) Los planes parciales de capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes, a los Ayuntamientos respectivos; en los demás casos, o cuando afecten a varios municipios, al órgano autonómico competente.

c) Los planes especiales que desarrollen y se ajusten a las determinaciones del plan general y se refieran a capitales de provincia o ciudades de más de 50.000 habitantes, a los Ayuntamientos respectivos; en los demás casos, así como cuando afecten a varios municipios, o no desarrollen planeamiento general, al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

d) Los estudios de detalle y los proyectos de urbanización, al Ayuntamiento respectivo.

4. La competencia municipal a la que se refieren las letras b) y d) del número anterior se entenderá sin perjuicio de la subrogación del órgano autonómico competente en los términos que establece el artículo 121”.

⁸ **Artículo 62** de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de RJPAC:

“1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

.....

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

.....

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de...”.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en los distintos instrumentos utilizados en el urbanismo, establece claramente, en su apartado 2, que: "Serán nulas de pleno derecho las reservas de dispensación que se contuvieren en los Planes u Ordenanzas, así como las que, con independencia de ellos, se concedieren".

Por otra parte, si tenemos en cuenta que el artículo 142.1 del mismo texto legal señala que "La ejecución del planeamiento requiere la aprobación del instrumento más detallado exigible según la clase de suelo de que se trate", es obvio que en este caso se ha concedido una "dispensa" de ley al autorizar la ejecución de una actuación urbanizadora sin el respaldo adecuado del instrumento de planeamiento previsto.

Si se atiende a cuantas consideraciones han quedado expuestas, pueden extraerse las siguientes,

CONCLUSIONES

Primera.- El instrumento utilizado para el desarrollo urbanístico de la Unidad de Actuación nº 14, según la delimitación llevada a efecto en las Normas Subsidiarias del municipio de..., a través del Estudio de Detalle aprobado por el Pleno de la Corporación con fecha 4 de Julio de 1998 fue inadecuado, contraviniendo así la normativa entonces vigente que imponía en todo caso el Plan Especial de Reforma Interior, como, por otra parte, preveían las propias Normas Subsidiarias aprobadas para el municipio.

Segunda.- El acuerdo adoptado en su día por el Pleno aprobando definitivamente el Estudio de Detalle puede calificarse como nulo de pleno derecho, tanto por haberse apartado del procedimiento legalmente establecido, como por el hecho de haberse desarrollado la Unidad de Ejecución hurtando las competencias que legalmente correspondían al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Tercera.- Como consecuencia de lo anterior, procede la revisión de oficio del acuerdo del Pleno, por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle para el desarrollo urbanístico de la Unidad de Ejecución nº 14, prevista en las Normas Subsidiarias del municipio de..., en los términos previstos en el artículo 102 de la LRJPAC, y la formulación de un nuevo instrumento de desarrollo, conforme a la legislación actualmente vigente, que sigue siendo el Plan Especial de Reforma Interior.

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

Toledo, 2 de noviembre de 2004