



**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 30 de Septiembre pasado, y registro de entrada en Diputación el 6 de Octubre, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento en relación con las cuestiones que luego se dirán, suscitadas a raíz de la existencia en el municipio de una urbanización de 77 parcelas, situada a 0,5 kilómetros del casco urbano de la población y con un acceso a la misma a través de un camino sin asfaltar. Entre los datos que se aportan en el escrito de petición de Informe, cabe destacar los siguientes:

- La urbanización cuenta en la actualidad, previa obtención de la correspondiente Licencia de Obras, con 19 viviendas construidas y habitadas.
- El promotor de la urbanización ha comenzado la ejecución de obras de urbanización en las calles anexas o contiguas a la misma, ante lo cual el Alcalde ha decretado la paralización de las obras y ordenado la iniciación de un expediente sancionador, "tanto por construir sin licencia como por construir en zona calificada como rústica por el Arquitecto municipal".
- El municipio no cuenta con Plan de Ordenación Urbana, ni Normas Subsidiarias Municipales.
- En el Ayuntamiento no existe presentada documentación alguna que permita conocer la tramitación seguida para la segregación y formación de parcelas, salvo la existencia de un pago por el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, así como, la concesión de las Licencias de Obras para la edificación de las viviendas. Tampoco existe acuerdo alguno aprobando un supuesto Proyecto de Urbanización de la Prolongación de la C/...
- Según el Ayuntamiento, el representante del promotor, por el contrario, funda su pretendido derecho a la urbanización en el contenido de sendos



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



certificados del Ayuntamiento, en uno de los cuales se certifica por el Secretario del mismo que, con fecha 29 de Diciembre de 1994, el Pleno del Ayuntamiento acordó “autorizar la segregación de 77 parcelas del total del terreno...”, y otro en el que se certifica que “de la finca matriz propiedad de... situada entre las Calles..., y Calle... está dentro del casco urbano de esta localidad”.

- Los referidos certificados han sido utilizados para inscribir las parcelas resultantes en el Registro de la Propiedad como suelo de naturaleza urbana.

Con tales antecedentes, se plantean una serie de cuestiones que puntualmente pasamos a responder en el siguiente,

INFORME

PRIMERO.- ¿Cuál es la clasificación y calificación urbanística del suelo sobre el que se ubica la urbanización?

En principio, únicamente el planeamiento puede clasificar suelo¹. En cuanto a los municipios que carezcan de planeamiento urbanístico municipal, como es el caso, la LOTAU sólo admite dos clases de suelo², el urbano, que será aquél que esté ya urbanizado y cuente, como mínimo “con los servicios legalmente precisos para la condición de solar”³, es decir, con acceso por vía pavimentada, suministro de agua

¹ Ley autonómica 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (en adelante, LOTAU)

Artículo 44.1:

“1. Únicamente el planeamiento puede clasificar el suelo...”

² **Artículo 44.2 de la LOTAU**

“2. En los Municipios que carezcan de planeamiento urbanístico municipal tendrá la consideración de suelo urbano el que reúna las condiciones establecidas en el artículo 48.2.A) a), y de rústico el resto”.

³ **Artículo 48.2, A, a), de la LOTAU**

“2. En estos Municipios [sin Plan de Ordenación Municipal] deberá adscribirse:



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



potable y energía eléctrica, evacuación de aguas residuales, acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público, y en los términos y condiciones expresados en la Disposición Preliminar 2, 2.3, de la LOTAU; y el rústico, al que se adscribe el resto del suelo del término municipal.

Como quiera que, según la información aportada con la petición de Informe, el municipio de... no cuenta con instrumento alguno de planeamiento, y el suelo sobre el que se han edificado las 19 viviendas, y que ahora se pretende urbanizar, tampoco cuenta con los requisitos exigidos para su calificación como solar, el suelo es a todos los efectos un suelo de naturaleza rústica, es decir, su destino y utilización deberá estar acorde con la prevista en la LOTAU para este tipo de suelo.

SEGUNDO.- ¿Cómo ha de calificarse, según la normativa urbanística vigente, la aludida urbanización?

La LOTAU califica como “clandestinas” aquellas edificaciones, construcciones, instalaciones, operaciones y actividades reguladas por la ordenación urbanística, que se realicen “**sin contar con los correspondientes actos legitimadores** previstos en la presente Ley...”⁴, reservando para “las actuaciones que no se adecuen a la ordenación territorial y urbanística” el término de “ilegales”.⁵

A) Al suelo urbano:

a) Los terrenos de cualquiera de los núcleos de población existentes en el correspondiente término que estén ya urbanizados, contando, como mínimo y en los términos que se precisen en las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento, con los servicios legalmente precisos para la condición de solar”.

⁴ **Artículo 177 de la LOTAU**

“Se consideran actuaciones clandestinas las edificaciones, construcciones e instalaciones, y demás operaciones y actividades reguladas por la ordenación territorial y urbanística realizadas, total o parcialmente, sin contar con los correspondientes actos legitimadores previstos en la presente Ley o al margen o en contravención de dichos actos”.

⁵ **Artículo 179.1 de la LOTAU**



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



En este sentido, si tenemos en cuenta la información aportada por el Ayuntamiento, y tomamos en consideración lo recogido en el párrafo anterior, la contestación a la cuestión planteada es obvia, se trataría de una urbanización “clandestina” y al mismo tiempo “ilegal”. Clandestina, en primer lugar, porque no existe acto administrativo o disposición que la legitime, con independencia de las Licencias de Obras concedidas para la construcción de las viviendas, cuyo otorgamiento no se ajustó a derecho; y, en segundo término, ilegal porque no respeta la normativa urbanística recogida en la LOTAU.

TERCERO.- ¿Qué tramitación debe seguirse para la legalización de la referida urbanización?

El artículo 179.2, b) de la LOTAU relaciona aquellas actuaciones que, en ningún caso, podrán ser objeto de legalización⁶, no encontrándose entre los supuestos previstos en el citado precepto la pretendida urbanización. Por tanto, no encontrando inconveniente legal alguno para proceder a la legalización, y considerando la existencia de un número importante de viviendas ya construidas y habitadas desde hace tiempo⁷, el procedimiento a seguir para la legalización de la urbanización en

“1. Las actuaciones que no se adecuen a la ordenación territorial y urbanística tendrán la consideración de actuaciones ilegales”.

⁶ **Artículo 179.2, b), de la LOTAU**

“b) En ningún caso podrán legalizarse:

- 1) Las actuaciones ilegales realizadas en suelo rústico de protección, zonas verdes, espacios públicos o bienes de dominio público, servicio público o en bienes comunales.
- 2) Las realizadas en terrenos forestales protegidos o en espacios naturales, así como en terrenos rústicos que hayan perdido su masa arbórea en virtud de talas ilegales”.

⁷ **Artículo 182.4 de la LOTAU**

“4. Transcurridos cuatro años desde la terminación de la operación o cese de las actividades clandestinas o ilegales, la Administración no podrá ordenar la demolición de las edificaciones, instalaciones o construcciones derivadas de las mismas.

No obstante, dichas edificaciones quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación y cualquier operación que implique aumento de volumen o consolidación requerirá la previa aprobación



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

cuestión pasa, en mi opinión, por lo siguiente: Primero, iniciar los trámites necesarios para dotar al municipio de un Plan de Ordenación Municipal o de un Plan de Delimitación del Suelo Urbano (siendo, tal vez, más apropiado este último, dadas las características del municipio y la menor complejidad de este instrumento de planeamiento en cuanto a sus contenidos); segundo, aplicar el régimen de legalización previsto en el artículo 178 de la LOTAU, ajustándolo a los plazos y previsiones de aprobación del instrumento de ordenación que finalmente se acuerde.

CUARTO.- ¿Qué calificación, según la normativa urbanística vigente en el momento de iniciación de las obras, merecería la referida urbanización?

Si tomamos como referencia temporal de comienzo de las obras, el año de 1993, según el dato proporcionado por el propio Ayuntamiento, hay que decir que en ese momento la normativa urbanística vigente era, básicamente, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, LRSV), posteriormente, declarado inconstitucional en algunos de sus preceptos por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo.

Pues bien, la norma citada, tras clasificar el suelo en municipios sin planeamiento en dos categorías, urbano y no urbanizable⁸, determinaba que éste último no podría ser destinado “a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos

de un proyecto de legalización. En dicho proyecto, se contemplarán el conjunto de medidas necesarias para la reducción o eliminación del impacto de la actuación en los servicios urbanísticos, dotación de espacios públicos u otras análogas. La Administración podrá aprobar dichos planes de oficio”.

⁸ **Artículo 13.1 de la LRSV**

“1. En los municipios que carecieren de planeamiento general el territorio se clasificará en suelo urbano y suelo no urbanizable”.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



naturales...”,⁹ añadiendo a continuación, en su artículo 16,¹⁰ una serie de prohibiciones y autorizaciones, entre las que cabe destacar las siguientes: *No podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines y quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas, debiendo garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano.*

⁹ **Artículo 15 de la LRSV**

“Los terrenos clasificados como suelo no urbanizable, o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente”.

¹⁰ **Artículo 16 de la LRSV**

“1. En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelo no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines.

2. En el suelo no urbanizable quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo.

3. Además de las limitaciones que resulten aplicables en virtud de otras normas se observarán las siguientes reglas:

1.º No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas de los órganos competentes en materia de agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Las citadas construcciones e instalaciones podrán ser autorizadas por los Ayuntamientos.

2.º Podrán autorizarse por el órgano autonómico competente edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, así como edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Petición ante el Ayuntamiento, con justificación en su caso de la utilidad pública o interés social.

b) Informe del Ayuntamiento que, junto con la documentación presentada, se elevará por éste al órgano autonómico competente.

c) Información pública durante quince días, al menos.

d) Resolución definitiva del órgano autonómico.

La autorización señalada se entiende sin perjuicio de la necesidad de obtener licencia municipal.

4. Para autorizar e inscribir en el Registro de la Propiedad escrituras de declaración de obra nueva se estará a lo dispuesto en el artículo 37.2”.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Tras las prohibiciones que han quedado reseñadas, el artículo 257.2 del mismo texto normativo afirmaba lo siguiente: “Se considerará **ilegal**, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en el planeamiento urbanístico que le sea de aplicación o que infrinja lo dispuesto en la legislación urbanística”; por tanto, nada nuevo ha de añadirse a lo que de forma clara establecía la norma entonces vigente, la urbanización resultaba a todas luces “ilegal”.

QUINTO.- ¿Qué calificativo legal cabría aplicar a las Licencias de Obras ya concedidas?

Por lo que respecta a las Licencias de Obras que se hayan concedido desde la entrada en vigor de la LOTAU, es decir, el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha¹¹ (Diario Oficial num. 28, de 19/6/1998), el artículo 59 de ésta se pronuncia con absoluta rotundidad,¹² **“son nulas de pleno derecho”**.

En cuanto a aquellas Licencias que pudieran haberse concedido con anterioridad a la fecha referida en el párrafo anterior, el artículo 254.1 de la LRSV establecía lo siguiente: “Las licencias u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves definidas en esta Ley **deberán ser revisadas dentro de los cuatro años desde la fecha de su expedición por la Corporación municipal que las otorgó** a través de alguno de los procedimientos del artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo”; a

¹¹ **Disposición Final Tercera** de la LOTAU

¹² **Artículo 59** de la LOTAU

“Son nulas de pleno derecho las calificaciones urbanísticas y las licencias municipales que, respectivamente, otorguen y autoricen, en suelo rústico y para la realización de los actos y las actividades correspondientes, la ejecución de obras, construcciones o instalaciones que no cumplan los requisitos sustantivos y administrativos pertinentes conforme a esta Ley”.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



su vez, el artículo 262.2 de la misma norma determinaba lo que debía entenderse como “infracciones urbanísticas graves”¹³

SEXTO.- ¿Actuó correctamente el actual Alcalde-Presidente al otorgar las dos últimas Licencias de Obras?

Si de los Informes técnico y jurídico, que con carácter previo deben haber sido emitidos¹⁴ para el otorgamiento de las Licencias de Obras concedidas por el actual Alcalde, no se deduce, ni advierte sobre la ilegalidad de las actuaciones de edificación pretendidas, sino que, por el contrario, se informa favorablemente la solicitud, el Alcalde, en principio, no habría actuado de forma incorrecta o censurable, sino con respeto absoluto al Informe de los técnicos, que son los que deben calificar la legalidad o ilegalidad de los proyectos de obras presentados por los interesados para su aprobación.

¹³ **Artículo 262** de la LSRV

“1. Las infracciones urbanísticas se clasificarán en graves y leves.

2. Son infracciones graves las acciones u omisiones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas, salvo que se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o del riesgo creado.

3. Constituirán, en todo caso, infracciones graves, la parcelación urbanística en suelo no urbanizable y la realización de obras de urbanización sin la previa aprobación del Plan y Proyecto de Urbanización exigibles”.

¹⁴ **Artículo 166.3** de la LOTAU

“3. Sin perjuicio de los trámites que se determinen en las Ordenanzas municipales reguladoras de este procedimiento, deberán cumplimentarse los siguientes trámites:

a) Comunicación a las Administraciones afectadas para que en el plazo de un mes emitan informe sobre los aspectos de su competencia.

b) **Informe o informes técnicos**, previstos en las correspondientes Ordenanzas o en la legislación sectorial aplicable, que en todo caso deberán considerar la adecuación del proyecto a la legalidad urbanística, a las normas de edificación y construcción, con especial consideración de las relativas a reducción del impacto ambiental de las operaciones y de conservación energética.

c) **Informe jurídico**.

d) Los demás trámites y diligencias que sean necesarios o convenientes en función del emplazamiento, la naturaleza de los actos o las operaciones o de sus efectos”.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



SEPTIMO.- ¿En qué responsabilidades pueden haber incurrido las autoridades y empleados públicos por la emisión de certificados no ajustados a la realidad?

A pesar de los términos en que se plantea la cuestión, hay que decir que, según la documentación remitida por el Ayuntamiento, el único que ha certificado, en una ocasión, sobre el presunto acuerdo del Pleno autorizando la segregación, y en otra, sobre la ubicación de la finca cuya urbanización se pretende dentro del casco urbano, ha sido el Secretario del Ayuntamiento; por tanto, huelga hablar de responsabilidad de las autoridades por la emisión de los citados Certificados, que lógicamente van acompañados del Visto Bueno del Alcalde, a los únicos efectos de poder acreditar ante terceros que quien ejerce la potestad certificante está en el ejercicio de su cargo y que su firma es auténtica ¹⁵.

Ahora bien, en cuanto a la responsabilidad que pudiera alcanzar al Secretario por la emisión de sendos Certificados sin base real alguna, con independencia de lo dispuesto en el Código Penal¹⁶, conviene recordar también el contenido de los artículos 223¹⁷ y 225¹⁸ del ROF, en los que se recoge expresamente la

¹⁵ **Artículo 205** del Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante, ROF)

“Las certificaciones se expedirán por orden del Presidente de la Corporación y con su “visto bueno”, para significar que el Secretario o funcionario que las expide y autoriza está en el ejercicio del cargo y que su firma es auténtica...”

¹⁶ **Artículo 398** del Código Penal

“La autoridad o funcionario público que librare certificación falsa será castigado con la pena de suspensión de seis meses a dos años”.

¹⁷ **Artículo 223** del ROF

“Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación, en ejercicio de sus cargos, de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

¹⁸ **Artículo 225** del ROF

“1. Las entidades locales podrán instruir expediente, con audiencia del interesado, para declarar la responsabilidad civil de sus autoridades, miembros, funcionarios y dependientes que, por dolo, culpa



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



responsabilidad indirecta de las Entidades Locales por los actos de sus funcionarios y el procedimiento a seguir para su reparación.

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 11 de Noviembre de 2004

o negligencia graves, hubieran causado daños y perjuicios a la Administración o a terceros, si éstos hubieran sido indemnizados por aquélla”.