



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de... solicita, mediante escrito de fecha 14 de Julio pasado, y registro de entrada en Diputación el día 22 de Agosto, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con la *“Ejecución parcial de un vial en la denominada Zona de las NN.SS. Municipales de...”*. En concreto, el mencionado responsable municipal, en primer lugar, desea conocer nuestra opinión sobre cuál es el instrumento más adecuado para la ejecución de los viales en la denominada Zona de Ensanche – cuyo suelo, según el propio consultante, es de naturaleza urbana –, y, en segundo lugar, que le demos respuesta a una serie de cuestiones que en forma de preguntas plantea en su escrito de petición de Informe.

A tal efecto y remitida con el referido escrito, el aludido concejal nos adjunta una serie de documentos – gráficos, en su mayoría –, con los que pretende ilustrarnos en torno a las cuestiones planteadas, si bien, desde este mismo momento, cabe referirse a ellos como de difícil catalogación y procedencia, así como, de escasa utilidad para formarse una opinión en torno a las concretas cuestiones planteadas; pues, mientras la documentación remitida parece referirse a la propuesta formulada por un particular para la ordenación y posterior edificación de un solar, situado en la calle... de la localidad, además de un plano general del municipio, con indicaciones imprecisas y absolutamente genéricas sobre las distintas zonas de uso previstas en su ámbito, por el contrario, el contenido de las preguntas formuladas se refieren, al instrumento urbanístico adecuado para la ejecución de viales en las denominadas Zonas de Ensanche y otras cuestiones conexas con la anterior, como *¿si podría ejecutarse “el vial mediante un proyecto simplificado de Urbanización... [o] mediante un proyecto de Obra Pública Ordinaria”?* o *¿si debería considerarse el suelo como suelo urbano no consolidado “susceptible de desarrollarse mediante un PAU”?*, etc.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Así pues, dada la falta de conexión existente entre la documentación remitida y las preguntas formuladas, trataremos de ir dando respuesta a éstas, haciendo abstracción, eso sí, de la concreta normativa vigente en el municipio de..., pues, en ningún momento se nos informa de la regulación establecida a través de las Normas Subsidiarias aplicables en la localidad, respecto de las Zonas de Ensanche y su régimen jurídico. Por tanto, con la indicada finalidad y con las cautelas lógicas derivadas de la señalada falta de información por parte del Ayuntamiento, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Antes de responder a las concretas cuestiones planteadas en el escrito de petición de Informe, conviene repasar lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), que, bajo el título de “*Régimen urbanístico del suelo*”, y al referirse a las distintas clases de suelo previstas en los planes vigentes en el momento de entrada en vigor de la Ley, establece para cada una de ellas un régimen urbanístico específico, adaptado a la propia clasificación de suelo efectuada por la Ley.

En este sentido, y por lo que al *suelo clasificado como urbano* se refiere – según la propia denominación utilizada por el Ayuntamiento, al calificar así la zona afectada –, el precepto citado, en su apartado 1.3, distingue, en principio, entre “*Municipios que dispongan de... Normas Subsidiarias con clasificación de suelo apto para urbanizar*” [apartado letra b)] y “*Municipios que dispongan... de Normas Subsidiarias que no prevean suelo apto para urbanizar...*” [apartado letra c)], estableciendo al efecto un régimen urbanístico distinto en cada caso.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Como desconocemos el contenido concreto de las Normas Subsidiarias de... a este respecto – aunque suponemos que las denominadas Zonas de Ensanche acogen en su ámbito suelo clasificado como *apto para urbanizar* –, vamos a analizar el régimen urbanístico previsto en uno y otro caso.

Veamos, en primer lugar, el régimen urbanístico previsto para el suelo urbano en Municipios con Normas Subsidiarias en vigor a la entrada en vigor de la Ley y suelo clasificado como *apto para urbanizar*. En estos Municipios, *“cuando los terrenos cumplan las condiciones de solar o de suelo urbano consolidado...[de acuerdo con lo previsto en el artículo 45.2¹ del propio TRLOTAU] será de aplicación el régimen de las actuaciones edificatorias...”*. Es decir, cuando los terrenos sobre los que se pretende actuar puedan ser considerados como *suelo urbano consolidado* – en base a las características indicadas en el propio TRLOTAU para esta categoría de suelo –, la ejecución del planeamiento y la consiguiente materialización del aprovechamiento previsto en aquél, podrá hacerse mediante la directa realización de las obras de edificación².

Ahora bien, en el supuesto de hecho sometido a nuestra consideración no se trata, en principio, de una actuación edificatoria, sino de la apertura de un vial que necesariamente deberá ir acompañado de la previa o simultánea aprobación y ejecución de un proyecto de urbanización – ya sea éste de *obra pública*

¹ “Se clasificarán como *suelo urbano consolidado por la edificación y la urbanización...*, [los terrenos ya urbanizados completamente, por contar con los servicios legalmente precisos para obtener la condición de solar – en los términos previstos en la Disposición Preliminar 2.3 del TRLOTAU y artículo 105 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de Septiembre –, o estar parcialmente urbanizados por faltar, bien alguna obra de urbanización, bien la cesión de la superficie de suelo cuyo destino sea el de espacio público como consecuencia de modificación de alineaciones, siempre que la deficiencia sea subsanable mediante la ejecución de un proyecto de urbanización simplificado], y respecto de los cuales el planeamiento mantenga , sin incremento alguno, el aprovechamiento preexistente... [y los terrenos que, reuniendo las condiciones exigidas a las parcelas, adquieran la condición de solares por haber sido urbanizados en ejecución del planeamiento territorial y urbanístico y de conformidad con sus determinaciones] una vez completadas y recibidas por el Ayuntamiento las obras de urbanización”.

² Artículo 130 del TRLOTAU:

1. La ejecución del planeamiento de ordenación territorial y urbanística tendrá lugar mediante la directa realización, en las correspondientes parcelas o solares, de las obras de edificación precisas para la materialización del aprovechamiento previsto por aquél, cuando dicha ejecución no deba tener lugar en unidades de actuación urbanizadora delimitadas a tal fin.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



ordinaria o simplificado –; luego, por el momento, en el presente caso no resultaría de aplicación la actuación edificatoria directa contemplada en la regla 1ª, letra b), del apartado 1.3, que ha sido objeto de análisis.

Por su parte, en el supuesto previsto en la regla 2ª del mismo apartado, letra b), es decir, *“Cuando los terrenos tengan la condición de solar o³ el planeamiento les atribuya un aprovechamiento objetivo superior al que corresponde a la edificabilidad preexistente lícitamente realizada..., 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..., 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”*.

Este último supuesto, además de la condición de solar que deben reunir los terrenos afectados por la actuación y el incremento de *aprovechamiento objetivo* reconocido a los mismos, respecto de la edificabilidad preexistente lícitamente realizada, exige también como requisito sustantivo que el planeamiento en vigor – es decir, las Normas Subsidiarias de...– hayan previsto, bien la ampliación del espacio público existente, tras la modificación de las alineaciones originarias, bien la obtención de un nuevo espacio para destinarlo a dotaciones locales públicas.

Con la escueta información facilitada por el Ayuntamiento, es difícil que podamos formarnos una opinión sobre si se dan o no los requisitos contemplados en el supuesto analizado y, por tanto, si debería aplicarse la legislación vigente al tiempo de la aprobación de las Normas Subsidiarias – cuyo dato también desconocemos –, si bien, tras la anulación por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 61/1997, de 20 de Marzo, de una gran parte del contenido del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado

³ La partícula “o” que aparece en el original del texto legal, en nuestra opinión, es un error no corregido por el legislador, que debería haberla sustituido por la copulativa “y”, pues, así se deduce de lo dispuesto en el artículo 45.2, citado en la nota 1 anterior.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, cabe entender que, en todo caso, la legislación aplicable vendría representada por el Texto Refundido, que bajo el mismo título, fue aprobado mediante Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y demás Reglamentos dictados a su amparo.

Por lo que a la tercera de las reglas previstas en el apartado 1.3, letra b), de la Disposición Transitoria Primera, se refiere, cuyo contenido nos resta por analizar, creemos que, por el tenor de las preguntas formuladas por el Ayuntamiento y que luego veremos, su contenido no resulta de aplicación al caso, pues, en la citada Zona de Ensanche, ni está prevista en las Normas Subsidiarias Municipales la delimitación de *“unidades de actuación urbanizadora”*, ni los terrenos se encuentran comprendidos – como dice la norma – *“en ámbitos sujetos por el planeamiento a operaciones de reforma interior”*, lo que obligaría al Ayuntamiento a tener que realizar la actuación pretendida de apertura del vial mediante la programación de la correspondiente actuación urbanizadora, en los términos previstos en el propio TRLOTAU, si bien, en este caso, *“el deber de cesión de suelo dotacional será el previsto en el propio planeamiento”*.

Por tanto, de resultar cierta nuestra suposición, y tratándose de una actuación puntual en suelo urbano, como es la apertura de un vial, las obras podrían realizarse, en su caso, de acuerdo con lo previsto en los artículos 100⁴ y 129⁵ del TRLOTAU, en régimen de *obra pública ordinaria* mediante la ejecución

⁴ **Artículo 100. Las actuaciones de urbanización mediante obras públicas ordinarias.**

Las obras de urbanización podrán realizarse en régimen de obras públicas ordinarias mediante la ejecución directa por la Administración actuante, en virtud de lo establecido en el artículo 129, y con la percepción por ésta de las pertinentes cuotas de urbanización, con cargo a los propietarios del ámbito al que sirvan, en los siguientes supuestos:

a) En el suelo urbano de los Municipios exceptuados del deber de contar con Plan de Ordenación Municipal, pudiendo el Municipio encomendar la gestión de la ejecución a la correspondiente Agrupación de Interés Urbanístico mediante la suscripción en los términos autorizados por el artículo 11 de convenio al efecto.

b) En el suelo urbano de los restantes Municipios, cuando no se hayan delimitado unidades de actuación urbanizadora conforme a lo dispuesto en el número 3 del artículo 45.

⁵ **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



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



directa por el propio Ayuntamiento de las obras de urbanización necesarias, en los términos y condiciones previstas en los indicados preceptos.

No obstante, antes de pronunciarnos por una u otra de las opciones previstas en los preceptos comentados, tendría que analizarse el contenido concreto de las Normas Subsidiarias vigentes en..., y, en caso de tratarse, efectivamente, de Normas con clasificación de *suelo apto para urbanizar*, seguir las pautas indicadas en los párrafos anteriores para los distintos supuestos comentados y previstos para dicho tipo de Normas Subsidiarias.

SEGUNDO

En el caso de *“Municipios que dispongan... de Normas Subsidiarias que no prevean suelo apto para urbanizar...”*, la única diferencia contemplada por la Disposición Transitoria Primera, en su apartado 1.3, letra c), en el régimen urbanístico del suelo clasificado como urbano por las citadas Normas, tiene que ver con que los terrenos en cuestión se encuentren incluidos o no en unidades de actuación ya delimitadas. En el primer caso, esto es, el referido a actuaciones en terrenos de suelo urbano incluidos en unidades de actuación [regla 2ª], el régimen previsto para dichos terrenos será el establecido para el *suelo urbano de reserva*

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.

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.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

en los Municipios sin Plan de Ordenación municipal, que, según lo previsto en el artículo 69.2, apartado 2.2, del TRLOTAU, quedarán vinculados al proceso de urbanización y edificación conforme a lo dispuesto en el artículo 129 anteriormente citado; es decir, mediante la ejecución de la urbanización *en régimen de obras públicas ordinarias*, si bien *“el deber de cesión de suelo dotacional – en todo caso – será el establecido en el propio planeamiento”*.

En el segundo caso, esto es, *“cuando los terrenos de suelo urbano no estén incluidos en unidades de actuación”* [regla 1ª], el régimen aplicable será el previsto en el artículo 69.2, apartado 2.1, para el *suelo urbano consolidado* en los Municipios sin Plan de Ordenación Municipal, que tenga ya la condición de solar, en cuyo caso, los terrenos quedarán legalmente vinculados a la edificación y al uso previstos por el propio planeamiento, así como, a los plazos de ejecución en él establecidos, quedando afectados aquéllos al cumplimiento del deber de solventar las insuficiencias de urbanización que, en su caso, les impidiera alcanzar la condición final de solar, cuya realización podrá llevarse a cabo mediante el correspondiente proyecto de *obras públicas ordinarias* o de urbanización *simplificado*, según proceda; *“salvo que – conforme a lo dispuesto en la comentada regla 1ª, in fine – la racional ejecución del planeamiento requiera la delimitación de unidad o unidades de actuación”*.

TERCERO

Una vez analizado, en abstracto y con carácter general, el contenido de la Disposición Transitoria Primera, trataremos de dar respuesta a continuación a todas y cada una de las preguntas formuladas por el Concejal de urbanismo, debiendo advertir, no obstante, que, a la vista de lo expuesto en los puntos anteriores, algunas de las respuestas podrían admitir contenidos diferentes, en función del tipo de Normas Subsidiarias vigentes en el municipio y del concreto contenido de sus preceptos. Por consiguiente, tanto las afirmaciones como las



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

referencias a los instrumentos e instituciones urbanísticas mencionadas a continuación, deberán ser previamente integradas con lo dispuesto en las citadas Normas.

Así pues, tratando de contestar ya a la primera de las preguntas formuladas, en el sentido de “*¿Cuál sería la forma y el instrumento adecuado para la ejecución del vial?*”, podemos afirmar que – dejando al margen tanto lo dispuesto en la regla 1ª, letra b), del apartado 1.3, que, como ya dijimos, no resultaría de aplicación al caso por las razones expuestas en su lugar, como lo establecido en la regla 2ª de la misma letra y apartado, sobre cuyo contenido no podemos pronunciarnos por la falta de información al respecto –, en nuestra opinión, el instrumento más adecuado para la ejecución del sistema viario, tanto en la Zona de Ensanche señalada, como en el resto de Zonas de las mismas características previstas en las Normas, será el Proyecto de Obra Pública Ordinaria, pues, tanto la regla 3ª, letra b), como las reglas 1ª y 2ª, letra c), del común apartado 1.3, de la Disposición Transitoria Primera objeto de análisis en los puntos anteriores, parecen remitir, en principio, a dicho instrumento como sistema más adecuado de ejecución de las obras de apertura y urbanización de los nuevos viales.

Ello no quiere decir – como se indica en alguna de las reglas comentadas – que no sea posible realizar la actividad de ejecución del planeamiento mediante específicas actuaciones urbanizadoras (PAUs), previa delimitación de una o varias unidades de actuación, si así se estimara necesario para una más racional ejecución del planeamiento. Pero, aparte de que tal opción conllevaría la previa y necesaria modificación puntual de las Normas Subsidiarias en vigor o, cuando menos, la aprobación de un Plan Parcial de mejora referido al nuevo sistema viario, en nuestra opinión, si equiparamos el *suelo apto para urbanizar* previsto en las correspondientes Normas Subsidiarias – que no esté previamente incluido por el planeamiento general en una unidad de actuación urbanizadora –, al *suelo*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



urbano de reserva propio de los Planes de Delimitación de Suelo Urbano – lo que por otra parte no resulta descabellado, dado el evidente parangón entre ambos instrumentos de ordenación en orden al alcance limitado de sus respectivas determinaciones urbanísticas –, tendríamos que, conforme a lo dispuesto en los artículos 114.⁶ del TRLOTAU y 29.7⁷ del Reglamento de Planeamiento (en adelante, RP), aprobado por Decreto regional 248/2004, de 14 de septiembre, la ejecución también debería llevarse a cabo en dicho supuesto bajo el régimen de las obras públicas ordinarias, pudiendo, en tal caso, delimitarse la correspondiente unidad de actuación en el propio proyecto de urbanización.

Por otra parte, comoquiera que la ejecución directa de las obras de urbanización por el Ayuntamiento, en régimen de obra pública ordinaria, se sufragará por los propietarios del ámbito al que sirvan, en cualquiera de las formas previstas en el artículo 129 del TRLOTAU, anteriormente citado, por tanto, sin coste alguno para éste, no vemos inconveniente en señalar como instrumento más adecuado para la ejecución de los nuevos viales el Proyecto de Obra Pública Ordinaria. Además, cabe recordar, finalmente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 96 y 129 citado, en su apartado 1, *in fine*, que la actividad administrativa de ejecución del referido Proyecto podrá llevarse a cabo, tanto de forma directa por el propio Ayuntamiento, como de forma indirecta, mediante su contratación, en ambos casos, en la forma y condiciones establecidas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

⁶ Artículo 114. La delimitación de las unidades de actuación.

.....
3. Las unidades de actuación podrán delimitarse en los proyectos de urbanización, en el caso de actuaciones a realizar en el régimen de obras públicas ordinarias.

⁷ Artículo 29. Unidades de actuación urbanizadora (UA). Criterios de delimitación.

.....
7. Para la ejecución del suelo urbano de reserva (SUR) en los Planes de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU), que deberá llevarse a cabo en el régimen de obras públicas ordinarias, las unidades de actuación podrán delimitarse en los Proyectos de Urbanización (PU).



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



CUARTO

En cuanto a la segunda pregunta sobre si *“¿Se podría ejecutar el vial mediante un proyecto simplificado de Urbanización?”*, la respuesta debe ser negativa, pues, el tipo de Proyecto mencionado lo ha previsto el legislador, según la descripción del mismo efectuada en el artículo 111.3 del TRLOTAU, *“para la mera reparación, renovación o introducción de mejoras ordinarias en obras o servicios ya existentes sin alterar el destino urbanístico del suelo”*; o, como añade el artículo 99.2 del RP, al distinguir las clases existentes dentro del género de los Proyectos de Urbanización, para subsanar las deficiencias de algunos de los servicios necesarios para que los terrenos adquieran la condición de solar. Al tratarse, como en el presente caso, de la apertura de un vial aún no existente, es evidente que no basta con un mero Proyecto de Urbanización Simplificado, sino que habrá de tramitarse la aprobación de un Proyecto de Obra Pública Ordinaria, que, en definitiva, no es más que un proyecto de obras más complejo, que definirá *“los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los Planes”*, como dice el artículo 98 del RP.

La tercera pregunta, en su primera parte, sobre si *“¿Se podría ejecutar el vial mediante un proyecto de Obra Pública Ordinaria?”*, ya ha quedado respondida con lo dicho en el párrafo precedente y en el punto tercero anterior. En cuanto a la segunda parte de la pregunta, sobre si *“¿Debería delimitarse una Unidad de Actuación mediante el POPO?”*, hay que recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113.2 del TRLOTAU, *“en suelo urbano las unidades actuación podrán ser discontinuas y su delimitación voluntaria”*; añadiendo, a continuación, el mismo TRLOTAU, en su artículo 114.3, que, en caso de actuaciones a realizar en régimen de obras públicas ordinarias, *“las unidades de actuación podrán delimitarse en los proyectos de urbanización”*, disposición reiterada también en el artículo 29.7 del RP. Luego, en principio, la respuesta



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



legal podría ser que no es necesaria la previa delimitación de una unidad de actuación para la realización de la actuación pretendida. Ahora bien, el RP, en su artículo 29.2, matiza la afirmación efectuada por el TRLOTAU sobre la voluntariedad de la delimitación de la unidad, al referir aquélla de forma exclusiva al *“suelo urbano no consolidado porque el planeamiento les atribuya una edificabilidad superior a la preexistente lícitamente realizada”*; por tanto, aplicando el principio jurídico de jerarquía normativa de la Ley sobre el Reglamento, podríamos llegar a defender la libertad del Ayuntamiento para ejecutar la actuación pretendida previa delimitación o no de una unidad de actuación.

No obstante, si recordamos lo dispuesto en el artículo 97 del TRLOTAU, cuando al referirse al contenido de la actividad administrativa de ejecución del planeamiento, señala entre sus funciones, *“la delimitación de la unidad de actuación, cuando ésta sea urbanizadora o deba realizarse mediante obras públicas ordinarias”* [apartado 1, letra c)], vemos que el legislador distingue entre las unidades de actuación que tienen como finalidad directa la ejecución de una actuación urbanizadora – fundamentalmente, en suelo urbanizable y suelo urbano no consolidado, en los casos previstos en la Ley –, y aquellas otras unidades de actuación que no teniendo como finalidad directa e inmediata una actuación urbanizadora, sino la ejecución de obras públicas de carácter ordinario, deban delimitarse, no obstante, con el objetivo de conseguir cualquiera de las finalidades previstas en la Disposición Preliminar 7⁸ del TRLOTAU y artículo 29.1⁹ del RP,

⁸ 7. **Unidad de actuación urbanizadora:** *superficie acotada de terrenos que delimitan el ámbito de una actuación urbanizadora o de una de sus fases, con la finalidad de obtener las reservas de suelo dotacional por el procedimiento de equidistribución que corresponda y ejecutar nuevas infraestructuras viarias o espacios libres que den como resultado la generación de dos o más solares edificables.*

⁹ **Artículo 29. Unidades de actuación urbanizadora (UA). Criterios de delimitación.**

1. Las unidades de actuación urbanizadora (UA) son superficies acotadas de terrenos que definen el ámbito espacial de una actuación urbanizadora o de una de sus fases, delimitadas con criterios análogos a los señalados en el artículo 28.2 del presente Reglamento, con la finalidad de obtener las reservas de suelo dotacional público por el procedimiento de equidistribución que corresponda y ejecutar nuevas infraestructuras viarias o espacios libres que den como resultado la generación de dos o más solares edificables. Asimismo, deberán integrar, en su caso, las parcelas edificables que como consecuencia de la ejecución de infraestructuras viarias o espacios públicos se transformen en solares.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

pues, como dice el párrafo segundo del mismo apartado 1, letra c), del artículo 97 citado, la *unidad de actuación*, además de servir de “*comunidad de referencia para la justa distribución de beneficios y cargas*”, opera también y “*simultáneamente como ámbito para el desarrollo de la totalidad de las operaciones jurídicas y materiales precisas para la ejecución integral del planeamiento*”. Luego, en nuestra opinión, tampoco existe, en principio, impedimento legal alguno para ejecutar la pretendida actuación previa delimitación de una unidad de actuación.

En cualquier caso, para poder responder de una manera taxativa a la pregunta formulada, habría que ver cómo es calificado en las Normas Subsidiarias en vigor el citado vial, pues, si, por ejemplo, éste fuera calificado como *sistema general de comunicación*, es evidente que no sería precisa la delimitación de una *unidad de actuación*, sin perjuicio de que, finalmente, pudiera ser incluido o adscrito a alguna y realizarse en el contexto de la misma, tras una hipotética delimitación previa de ésta [Artículo 97.1, letra c), párrafo segundo]. En todo caso, si de un *sistema general* se tratara, su ejecución debería llevarse a cabo en los términos previstos en el artículo 126 del TRLOTAU, referido a la forma de obtención del suelo y realización de las obras.

QUINTO

La pregunta formulada en cuarto lugar, y referida a si “*¿Debería considerarse suelo urbano no consolidado susceptible de desarrollarse mediante un PAU compuesto por un Plan Especial de Reforma Interior y un Proyecto o Anteproyecto de Urbanización?*”, queda respondida en su primera parte, esto es, en lo referente a la concreta categoría del suelo afectado por la apertura del vial, con lo dicho en los puntos primero y segundo del presente Informe, dedicados a analizar el contenido de la Disposición Transitoria Primera, apartado 1.3, del



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



TRLOTAU, y el régimen urbanístico del suelo urbano, según las diferentes modalidades de planeamiento vigentes en los Municipios dotados de Normas Subsidiarias, a la entrada en vigor de la nueva legislación urbanística autonómica. Por lo tanto, para llegar a saber si estamos en *suelo urbano consolidado o no consolidado*, nos remitimos a su atenta lectura, pues, con los datos obrantes en nuestro poder no es posible pronunciarnos en uno u otro sentido.

En cuanto a la segunda parte de la pregunta sobre si el hipotético *suelo urbano no consolidado* es susceptible de desarrollo a través de un PAU integrado por los instrumentos aludidos; en principio, cabe decir que, en coherencia con lo dicho hasta ahora sobre la plausible ejecución de la actuación en régimen de obra pública ordinaria, no sería precisa la elaboración y tramitación de un PAU. Por lo que respecta al resto de instrumentos mencionados, en primer lugar, hay que reiterar que el necesario *proyecto de obra pública ordinaria* es ya en sí mismo un *proyecto de urbanización*, como ya sabemos, por lo que no será preciso redactar un nuevo proyecto o anteproyecto con dicha finalidad. En cuanto a la necesidad o no de redactar un Plan Especial de Reforma Interior, hay que tener en cuenta que se trata de un instrumento de planeamiento que puede llegar a desarrollar, complementar, mejorar e, incluso, modificar las propias Normas Subsidiarias, buscando así cualquiera de las finalidades señaladas en los artículos 29¹⁰ del

¹⁰ **Artículo 29. Los Planes Especiales**

1. En desarrollo, complemento o mejora de los Planes de Ordenación Municipal, podrán formularse Planes Especiales con cualquiera de las siguientes finalidades:

- a) Crear o ampliar reservas de suelo dotacional.
- b) Definir o proteger las infraestructuras, las vías de comunicación, el paisaje o el medio natural.
- c) Adoptar medidas para la mejor conservación de los inmuebles, conjuntos o jardines de interés cultural o arquitectónico.
- d) Concretar el funcionamiento de las redes de infraestructuras.
- e) Vincular áreas o parcelas de suelo urbano o urbanizable a la construcción o rehabilitación de viviendas u otros usos sociales sometidos a algún régimen de protección oficial o pública.

2. Con las mismas finalidades señaladas en el número anterior y también, con las de realizar operaciones de renovación urbana o, en su caso, gestionar áreas de rehabilitación preferente, podrán formularse Planes Especiales de Reforma Interior para áreas concretas de suelo urbano, debiendo diferenciar los terrenos que han de quedar sujetos al régimen de actuaciones de urbanización de los que se sometan al régimen de actuaciones de edificación.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

TRLOTAU y 77 del RP, por tanto, una eventual tramitación y aprobación del citado Plan quedará supeditada, en todo caso, al objetivo u objetivos que se pretendan alcanzar con él, una vez hayan sido puestos en relación con las propias determinaciones del planeamiento general y su nivel o grado de desarrollo.

A este respecto, conviene también recordar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38.1, letra a), del TRLOTAU, *“sólo la Administración, de oficio, podrá promover y aprobar tales Planes con independencia y anterioridad a los Programas”*; lo que quiere decir que, de no ser precisa la tramitación y aprobación de un PAU, como hemos visto que podría ocurrir en el presente caso, el único actor autorizado para promover y, en todo caso, aprobar el Plan Especial de Reforma Interior será el propio Ayuntamiento u otra Administración con competencias en la materia, pero nunca los particulares.

SEXTO

En quinto lugar, nos pregunta el Ayuntamiento, a través de su Concejal responsable de urbanismo, si *“En este último caso, ¿sería necesario delimitar unidades de actuación dentro de la Zona de Ensanche?”*. Pues bien, con independencia de que consideramos que la pregunta en cuestión ya ha sido contestada en el punto cuarto del presente Informe, tal vez conviene insistir en este punto sobre la distinción legal existente entre unidades de actuación delimitadas con la finalidad de servir de marco de referencia para la ejecución integral de actuaciones urbanizadoras, que, en todo caso, deberán llevarse a cabo previa aprobación del correspondiente PAU, y aquellas otras unidades de actuación que, aun acogiendo materialmente en su seno también obras de urbanización, formalmente persiguen objetivos más definidos y puntuales, hasta el punto de que no necesitan la previa aprobación de un PAU para su ejecución,

3. Los Planes Especiales deberán redactarse con el mismo grado de detalle y contendrán las mismas determinaciones que los instrumentos de planeamiento que complementen o modifiquen.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



bastando a tales efectos con la aprobación de un simple Proyecto de Obra Pública Ordinaria.

En cualquier caso, y contestando ya a la sexta de las preguntas formuladas, en el sentido de *“¿Qué consecuencias podría arrojar en cuanto a las cesiones correspondientes el hecho de delimitar unidades de actuación si tenemos en cuenta que estaríamos cambiando la ordenación estructural aprobada?”* – cuyo contenido está relacionado con la cuestión tratada en el párrafo anterior –, hay que comenzar señalando que se aprecia en su planteamiento una cierta confusión, pues, el hecho de llegar o no a delimitar unidades de actuación, sean éstas estrictamente urbanizadoras o de otro tipo, no afecta para nada al régimen legal de cesiones, ya que el citado régimen tiene que ver con el régimen urbanístico de cada clase de suelo, y, en ningún caso, con un mecanismo de ejecución del planeamiento, como es la delimitación de unidades de actuación. Por tanto, sólo la previa clasificación del suelo y su categorización, conforme a las reglas analizadas en el punto primero del presente Informe, autorizará al Ayuntamiento para aplicar un régimen u otro de cesiones, sin que pueda olvidarse, a este respecto, la alusión efectuada en las reglas 3ª, letra b), y 2ª, letra c), apartado 1.3 de la Disposición Transitoria Primera del TRLOTAU, a que, en todo caso, *“el deber de cesión de suelo dotacional será el establecido en el propio planeamiento”*.

SEPTIMO

Finalmente, nos pregunta el Ayuntamiento si *“Para el caso de que esta zona se desarrollara mediante el procedimiento de Obra Pública Ordinaria ¿cuál sería su tramitación? ¿Debería licitarse la adjudicación de las obras?”*. Pues bien, contestando a la primera de las preguntas formuladas, cabe recordar, en primer lugar, que el Proyecto de Obra Pública Ordinaria, según el artículo 99 del RP, no es otra cosa que un Proyecto de Urbanización, y como tal estaría sometido en su



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



tramitación a lo dispuesto en los artículos 111 del TRLOTAU y 147¹¹ del RP y artículos 160¹² y 161¹³ del propio texto reglamentario – por lo que a su publicación y efectos se refiere –, remitiéndonos, por tanto, a su atenta lectura.

En cuanto a si debería licitarse o no la adjudicación de las obras, hay que recordar que, tratándose de obras a realizar en régimen de obras públicas ordinarias, éstas podrán ser ejecutadas por la Administración, como ya sabemos, en los términos y condiciones previstas en los artículos 100 y 129 del TRLOTAU – citados en el punto primero anterior –, remitiendo este último precepto, en su apartado 1, *in fine*, a “la legislación que sea aplicable por razón de la Administración Pública actuante”, que, como ya hemos dicho en el punto tercero del presente Informe, no es otra que la contenida en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Por lo tanto, el Ayuntamiento podrá, efectivamente, licitar y adjudicar la ejecución material de las obras conforme a lo previsto en la citada legislación de contratos.

¹¹ **Artículo 147. Procedimiento para la aprobación de los Proyectos de Urbanización (PU)**

1. Cuando los Proyectos de Urbanización (PU) se tramiten conjuntamente a los Programas de Actuación Urbanizadora (PAU) o desarrollen su alternativa técnica, se someterán íntegramente al procedimiento de aprobación propio de los correspondientes Programas, salvo en lo relativo a la competencia entre iniciativas.

2. Los proyectos de obra pública ordinaria (POPO) que desarrollen el suelo urbano (SU) de los Planes de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU), comporten o no una delimitación de unidad de actuación urbanizadora (UA) para su ejecución, se someterán al mismo procedimiento del número anterior.

3. No obstante lo anterior, cuando se trate de proyectos de obra pública ordinaria (POPO) o proyectos de urbanización simplificados que acompañen a proyectos de actuaciones edificatorias en todos los municipios para la mera reparación, renovación o introducción de mejoras ordinarias en obras o servicios ya existentes sin alterar el destino urbanístico del suelo, o la terminación de algún servicio necesario para adquirir la condición de solar, será innecesaria la exposición al público previa, aprobándose por el municipio por el procedimiento establecido para las Ordenanzas Municipales en la legislación de Régimen Local.

4. Lo dispuesto en los números anteriores se entiende sin perjuicio de lo dispuesto para la aprobación de los Proyectos de Urbanización (PU) que, en su caso, formen parte de los Proyectos de Singular Interés (PSI).

¹² **Artículo 160. Publicación de los Proyectos de Urbanización (PU).**

Los acuerdos de aprobación de los Proyectos de Urbanización (PU) que no formen parte de alternativas técnicas de Programas de Actuación Urbanizadora (PAU), se publicarán en el «Boletín Oficial de la Provincia» (BOP).

¹³ **Artículo 161. Efectos de la publicación de los Proyectos de Urbanización (PU).**

La obra pública de urbanización no podrá comenzarse hasta la publicación del acuerdo de aprobación del Proyecto de Urbanización (PU) en los términos establecidos en el artículo anterior.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndolo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sule 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 Septiembre de 2007