

INFORME SOLICITADO POR EL AYUNTAMIENTO DE ITUERO Y LAMA ACERCA DE POSIBILIDAD JURÍDICA DE SIMULTANEIDAD DE EDIFICACION Y URBANIZACIÓN CUANDO LA OBRA DE URBANIZACIÓN SE REALIZA MEDIANTE GESTIÓN PÚBLICA.

Andrés Victoria Romo, como abogado urbanista y en virtud de encargo realizado por el ayuntamiento de Ituero y Lama, realiza el siguiente informe que versa sobre la cuestión indicada en el encabezado y advirtiéndole que el informe no es vinculante y sin perjuicio de otras opiniones que puedan establecerse.

En un primer momento debemos informar que no puede edificarse hasta que la parcela correspondiente alcance la condición de solar y así es fijado en numerosos preceptos del RUCYL y es así mismo determinado de forma unánime por la jurisprudencia que las aplica.

El artículo 24 dispone que tiene la condición de solar las siguientes parcelas:

Artículo 24 Condición de solar

1.- Tienen la condición de solar las superficies de suelo urbano consolidado legalmente conformadas o divididas, aptas para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente, y que cuenten con: **a)** Acceso por vía urbana que cumpla las siguientes condiciones:

- **1.ª-** Estar abierta sobre terrenos de uso y dominio público.
- **2.ª-** Estar señalada como vía pública en algún instrumento de planeamiento urbanístico.
- **3.ª-** Ser transitable por vehículos automóviles, salvo en los centros históricos que delimite el planeamiento urbanístico, y sin perjuicio de las medidas de regulación del tráfico.
- **4.ª-** Estar pavimentada y urbanizada con arreglo a las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas en el planeamiento urbanístico.

b) Los siguientes servicios, disponibles a pie de parcela en condiciones de caudal, potencia, intensidad y accesibilidad adecuadas para servir a las construcciones e instalaciones existentes y a las que prevea o permita el planeamiento urbanístico:

- **1.º-** Abastecimiento de agua potable mediante red municipal de distribución.
- **2.º-** Saneamiento mediante red municipal de evacuación de aguas residuales.
- **3.º-** Suministro de energía eléctrica mediante red de baja tensión.
- **4.º-** Alumbrado público.
- **5.º-** Telecomunicaciones.

Así mismo el artículo 25 del RUCYL incide en esta situación a través de la terminación de la urbanización mediante actuaciones aisladas:

Artículo 25 Suelo urbano consolidado

1.- Dentro del suelo urbano, deben incluirse en la categoría de suelo urbano consolidado:

- a) Los terrenos que tengan la condición de solar, así como los que puedan alcanzar dicha condición mediante actuaciones de gestión urbanística aislada.

Por su parte el artículo 40 del RUCYL dispone que los propietarios solo pueden edificar en aquellas parcelas que hayan alcanzado el carácter de solar.

Artículo 40 Derechos en suelo urbano consolidado

1.- Los propietarios de suelo urbano consolidado tienen los siguientes derechos:

- a) A completar la urbanización de sus parcelas a fin de que alcancen o recuperen la condición de solar.
- b) A edificar las parcelas que hayan alcanzado o recuperado la condición de solar, con las condiciones que señale en cada caso el planeamiento urbanístico.

Igualmente, el artículo 41 del RUCYL dispone este aspecto como una regulación del deber y derecho de los propietarios al determinar lo siguiente:

“2.- Los terrenos clasificados como suelo urbano consolidado no pueden ser destinados a los usos permitidos por el planeamiento hasta alcanzar la condición de solar, una vez cumplidos los deberes de urbanización y cesión previstos en el apartado anterior. No obstante, la licencia urbanística puede autorizar la ejecución simultánea de la edificación y la urbanización, o bien por fases, conforme al artículo 214.”

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 214 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCYL), es posible autorizar mediante licencia la ejecución de construcciones o instalaciones permitidas por el planeamiento urbanístico de forma simultánea a la ejecución de la urbanización. Si bien, de conformidad con dicho precepto, el solicitante de licencia habrá de comprometerse a cumplir las condiciones en el establecidas.

“Artículo 214 Urbanización y construcción simultáneas

Cuando se pretenda ejecutar construcciones o instalaciones permitidas por el planeamiento urbanístico de forma simultánea a la ejecución de la urbanización, se aplican las reglas señaladas en el artículo anterior, y además las siguientes:

- a) El proyecto técnico a presentar con la solicitud de licencia debe programar la ejecución de las construcciones o instalaciones de forma coordinada con la urbanización.
- b) En la solicitud de licencia urbanística debe constar expresamente que el solicitante se compromete a:

1.º Ejecutar las construcciones e instalaciones permitidas por el planeamiento urbanístico simultáneamente a la urbanización.

2.º- No utilizar las construcciones e instalaciones ejecutadas hasta que la urbanización haya sido recibida.

3.º- Establecer las condiciones anteriores en cualesquiera cesiones del derecho de propiedad o de uso que se efectúen para la totalidad o partes de las construcciones e instalaciones ejecutadas.”

Esto debe de coordinarse con lo dispuesto en el artículo 213 del RUCYL cuando establece la obligación de garantizar la ejecución mediante gestión privada de una actuación aislada:

“c) Garantizar la ejecución de la urbanización, constituyendo en el plazo de un mes desde la notificación del otorgamiento de la licencia, una garantía de urbanización conforme al artículo 202, por el importe necesario para asegurar la ejecución subsidiaria de las obras por el Ayuntamiento.”

Así las cosas, hemos de considerar que el Reglamento de Urbanismo contempla una prohibición de concesión de licencias hasta la recepción de las obras de urbanización, si bien la posibilidad de simultanear las obras de urbanización con las de edificación, obteniendo la correspondiente licencia al respecto, es una excepción al régimen general que se permite, merced a lo dispuesto en el artículo 214, a condición de cumplimiento de las especiales condiciones que la Ley prevé para tal especial supuesto.

Y, entre tales condicionantes, destaca especialmente la prohibición de utilizar la construcción o instalación de que se trate hasta que las obras hayan sido recibidas por la Administración, es decir, la licencia se concederá a la obra para que su ejecución sea simultánea con la urbanización, ahora bien, su uso no se permitirá y, por tanto, no se podrán conceder licencias de ocupación, hasta que la urbanización esté completamente terminada y recibida.

Ello así se desprende además de lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, que dispone que *«los terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable con ordenación detallada no podrán ser destinados a los usos permitidos por el planeamiento hasta haber alcanzado la condición de solar, salvo que se autorice la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación, con las garantías que se determinen reglamentariamente»* y, en el mismo sentido, para el caso del suelo urbano consolidado, en el artículo 41.2 y 45 de la Ley, para el suelo urbano consolidado o urbanizable, respectivamente.

Las licencias urbanísticas son actos reglados, que se otorgan necesariamente de acuerdo con lo dispuesto en dicha ley y en el planeamiento urbanístico, con estricta sujeción, pues, a los principios de legalidad y jerarquía normativa, que impiden que un concreto acto municipal pueda infringir lo dispuesto en la normativa urbanística. Así lo sancionan, entre otras muchas, la STS de 23-6-1997, rec. 6832/1991; STSJ de las Islas Baleares de 22.2.2002, y cuantas se citan en estas.

El mismo principio, de acto reglado, sigue a la simultaneidad, sin que sea aplicable la discrecionalidad administrativa; pues la licencia se concederá si se cumple con las exigencias legales previstas en cada norma urbanística, se asumen por el promotor los compromisos, se aportan las garantías necesarias. Naturaleza reglada de las licencias urbanísticas en situación de simultaneidad que recogen, entre otras, STS 23-6-1997, Arz. 5365, STSJ de las Islas Baleares de 22-2-22002, rec. 709/1998; STS 23-2-2005, rec. 688/2002.

La simultaneidad, en circunstancias concretas adecuadamente motivadas, puede y debe ser susceptible de una flexible modulación, pero siempre dentro de unos parámetros temporales próximos al estricto concepto literal de la simultaneidad.

El principal problema que se determina en este caso concreto es que la terminación de la urbanización para que las parcelas alcancen el carácter de solar se va a realizar por el ayuntamiento de Ituro y Lama mediante el sistema de actuaciones aisladas por gestión pública financiándolo todo o en parte por canon de urbanización.

Aquí es imposible que el particular que solicita la licencia garantice la ejecución de la urbanización porque él solo va a proceder a pagar una parte de la misma a través de canon de urbanización, pero no la totalidad y además no dirige la urbanización, ya que, en esta forma de actuación aislada, el ayuntamiento es el urbanizador y los propietarios solo financian la obra, pero no la dirigen.

Así se contiene de forma clara en el RUCYL:

“Artículo 212 Iniciativa y modos de gestión

1.- Las actuaciones aisladas de urbanización pueden desarrollarse mediante gestión pública, en cuyo caso asume la condición de urbanizador el Ayuntamiento u otra de las entidades citadas en el apartado a) del artículo 191, y como tal

a) Promueve y ejecuta la actuación conforme a la legislación sobre régimen local para las obras públicas ordinarias.

b) Financia la actuación completamente o bien, según los casos, imponiendo un canon de urbanización o contribuciones especiales a los propietarios beneficiados por la actuación.”

Ahora bien, estas actuaciones aisladas son compatibles perfectamente con la simultaneidad de las edificaciones, porque así lo fija directamente el artículo 213.4 del RUCYI cuando dispone:

.- Las actuaciones aisladas de urbanización pueden ejecutarse:

a) Previamente a la ejecución de cualesquiera construcciones e instalaciones, conforme al procedimiento regulado en el artículo siguiente.

b) Simultáneamente a la ejecución total o parcial de las construcciones e instalaciones que permita el planeamiento urbanístico sobre la parcela afectada por la actuación, conforme al procedimiento regulado en los dos artículos siguientes.

Es decir que en aquellas parcelas que estas afectadas por una actuación aislada de urbanización pueden perfectamente aplicarse la concesión de licencias simultaneas a la ejecución de esa actuación aislada sujetándose a las condiciones del artículo 214 del RUCYL.

En estos casos se debe entender que no es necesario que el solicitante de la licencia garantice la ejecución de la urbanización y bastará con que pague el canon de urbanización que le corresponde de la actuación aislada, ya que al ser el urbanizador el ayuntamiento no tiene sentido establecer esa condición.

Los tribunales en supuestos parecidos o de sistema de cooperación que sigue los mismos parámetros de situar al ayuntamiento como urbanizador y al propietario como financiador han establecido lo siguiente:

En primer lugar, que la fianza no debe aportarla quien solicita la licencia sino quien tiene la condición de urbanizador, de tal forma que quien debe garantizar su ejecución en este caso es el ayuntamiento:

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 24 Abr. 2002, Rec. 3853/1998

2.º Las condiciones son correctas en cuanto exigen el aval a la Junta de Compensación, ya que es ésta, por ley, la que tiene que realizar las obras de urbanización (artículo 176 del RGU).

Dicen los demandantes que la Junta no es la solicitante de la licencia y que por esa razón no se le puede exigir a ella la prestación de los avales. Pero el RGU no exige que la fianza la preste el solicitante de la licencia, sino «que se preste fianza», sin más, lo que sin duda permite al Ayuntamiento exigirla de quien tiene realmente la obligación de realizar las obras de urbanización.

Es segundo lugar no puede imponerse esa condición a quien no tiene la condición de urbanizador y por tanto no tiene poder para su realización:

Roj: **STSJ CAT 260/1997** - ECLI: **ES:TSJCAT:1997:260**

Id Cendoj: **08019330021997100255**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Barcelona**

Sección: **2**

Fecha: **07/10/1997**

Nº de Recurso: **2071/1994**

SEGUNDO.- Sabido es que doctrina y jurisprudencia se hallan conformes en el entendimiento de que el otorgamiento de licencia de obras, como acto de naturaleza reglada, pues la Administración no puede sino conceder o denegar la solicitada según se adecue o no al ordenamiento jurídico (Sentencias del T. S. de 25 de mayo de 1.991 y 22 de septiembre de 1.992 , por todas); no puede quedar subordinado a otros requisitos o condiciones que aquellos que de la legalidad vigente resulten. Tan sólo las "condiciones iuris", en cuanto ya normativamente la adquisición del "ius edificandi" viene subordinado a su cumplimiento, pueden condicionar el otorgamiento de licencia de obras (Sentencia del T.S. de 12 de diciembre y 14 de abril de 1 993 , entre otras).

No podía, pues, a la luz de la citada doctrina jurisprudencial, que no hace sino interpretar lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley del suelo y su concordante artículo 119 del Decreto- Legislativo 1/1990, por el que se aprueba el Texto Refundido de las normas legales vigentes en Cataluña en materia de urbanismo , la Corporación Municipal gerundense hacer depender, condicionar, el otorgamiento de la licencia de obras solicitada para la construcción de aquel edificio de viviendas a condiciones tales como las que aparecen en el acuerdo impugnado: La de proceder simultáneamente a la ejecución y a la urbanización bajo la dirección y control de los Servicios Técnicos municipales del espacio libre de forma trapezoideal, de 947 m2 situado al sur del edificio y de titularidad pública; por cuanto es claro que tal urbanización había de hallarse incluida en las obras propias de urbanización que la ejecución por el sistema de cooperación, de la Unidad de Actuación nº 12, "Güell"; obras, que tal como ha quedado documentalmente acreditado en el proceso fueron ya en su conjunto liquidadas por el Ayuntamiento y, giradas por éste a los propietarios en aquélla incluidos, abonadas por el titular de la parcela nº 23, en su parte proporcional correspondiente.

Las de construcción de una acera de 115 metros delante de la fachada este del edificio, por iguales razones; ya que si bien es cierto que una cierta lógica del sistema de urbanización podía en su día haber aconsejado el no llevar a cabo la construcción de aceras que "a posteriori" podían resultar dañadas por la construcción en las parcelas resultantes de la reparcelación del polígono, no basta la mera alegación de un "usum" en tal sentido, formulada por la Administración demandada, para atribuir a tal obligación urbanizadora unilateralmente impuesta al solicitante de la licencia el carácter de "conditio iuris" de aquella autorización de obras concedida; máxime cuando la tal construcción de la acera, como de urbanización que es, habrá de redundar en beneficio del polígono, de la unidad de actuación nº 12, en la cual a la parcela nº 23 le correspondía un coeficiente de participación de tan sólo el 2,50 por 100.

En igual sentido **Tribunal Superior de Justicia de Les Illes Balears, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 845/2010 de 30 Sep. 2010, Rec. 52/2010.**

En el expediente se observan los siguientes aspectos:

- 1.- Existe proyecto de actuación aislada aprobado establecido para obras de fecha marzo de 2020 en la calle Reus.
- 2.- Existe consignación presupuestaria según anuncio del BOP de Segovia de fecha 25 de diciembre de 2020, en el cual se establece la financiación de la actuación aislada en el presupuesto de gastos y se financia por el ayuntamiento hasta el cobro

del canon de urbanización mediante un préstamo bancario, para la urbanización de la calle Reus.

En virtud de lo expuesto este informante entiende lo siguiente:

1.- Que es posible la concesión de la licencia de edificación siempre que se condicione la misma a “No utilizar las construcciones e instalaciones ejecutadas hasta que la urbanización haya sido recibida.” Y a “Establecer las condiciones anteriores en cualesquiera cesiones del derecho de propiedad o de uso que se efectúen para la totalidad o partes de las construcciones e instalaciones ejecutadas.”

2.- Así mismo el ayuntamiento deberá de ejecutar las obras de urbanización a las que se ha comprometido.

3.- Entiendo que el solicitante de la licencia no debe de garantizar las obras de urbanización porque el urbanizador es el ayuntamiento y por lo tanto es este ayuntamiento quien debe de realizar estas obras de urbanización, independientemente de la forma de financiación de las mismas.

Al existir una consignación presupuestaria esta se considera una forma de aval del ayuntamiento a la urbanización, así lo recoge el propio RUCYL al hablar de los proyectos de actuación integrada en donde fija que la garantía de su cumplimiento en sustitución de aval privado es la consignación presupuestaria:

Artículo 241 Determinaciones generales

Los Proyectos de Actuación deben incluir las siguientes determinaciones generales:

f) Documentos que acrediten que, una vez aprobado el Proyecto, podrá constituirse una garantía de urbanización conforme al artículo 202 por el importe que determine el Ayuntamiento entre el 5 y el 15 por ciento de los gastos de urbanización previstos. Si el Proyecto se elabora por administraciones públicas o entidades dependientes de las mismas, es suficiente la acreditación de la existencia de crédito comprometido con cargo a fondos públicos.

Es decir, debe de existir esa documentación que asegure la prestación de una garantía y si el proyecto es elaborado por una administración pública, como es este supuesto, debe de aportarse la documentación de existencia de crédito debidamente comprometido, con cargo a fondos públicos, es decir debe de existir partida presupuestaria en sus presupuestos.

Presupuestariamente se regula este compromiso de gasto o crédito en RD 500/1990 de 20 abr. (desarrollo de la Ley de Haciendas Locales en materia de presupuestos) de la siguiente manera:

Artículo 56

1. La disposición o compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos, previamente autorizados, por un importe exactamente determinado.

2. La disposición o compromiso es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Entidad local a la realización de un gasto concreto y determinado tanto en su cuantía como en las condiciones de ejecución.

Como hemos visto este crédito existe en virtud de la consignación presupuestaria aprobada en diciembre de 2020 para la calle Reus y que esta parte desconoce a la hora de elaborar este informe si se ha contabilizado como presupuesto cerrado o se ha producido una modificación en el año 2021 como incorporación de remanentes o si ha sido realizado ya el documento ADO para su aplicación presupuestaria, cuestión que deberá aclarar el secretario-interventor del ayuntamiento.

Para el resto de urbanizaciones o parte del denominado COTO SAN ISIDRO, deberá de consignarse presupuestariamente por el ayuntamiento para poder autorizar la simultaneidad sin exigir fianza al particular. Es decir, deberá de incluirse en el presupuesto los gastos para realizar la obra de las urbanizaciones y transformar las parcelas en solares y en ingresos la forma de financiarlo. Se deberá de aprobar el proyecto correspondiente de delimitación de la unidad de normalización donde se determine las actuaciones aisladas de urbanización correspondientes y aprobar el proyecto de urbanización que recoja las obras concretas a realizar.

Es lo que se informa, no siendo vinculante este informe y sujeto a opiniones mejor fundadas en derecho.

El letrado informante.

Andrés Victoria Romo