

## CAPÍTULO I

# INICIO DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA

### I. INICIO TÉCNICO

El planeamiento y la gestión urbanística son competencia de las CCAA, por lo que habrá que estar a lo establecido en la LOTU. En defecto de previsión expresa, se aplicarán las determinaciones del RGU, conforme a la DA Sexta LOTU. Según este reglamento, el inicio del expediente de gestión urbanística se produce con la firmeza en vía administrativa del instrumento de planeamiento que delimite la UA, cuando se trate de actuación sistemática. El artículo 101 RGU afirma que el expediente de reparcelación se iniciará "por ministerio de la Ley cuando se apruebe definitivamente la delimitación del polígono o unidad de actuación." En caso de unidades de actuación en suelo urbano, la gestión comenzará con la firmeza en vía administrativa de la aprobación del planeamiento general que las establezca, o del planeamiento especial en caso de quedar delimitadas por planes especiales en suelo urbano, consolidado o no consolidado. En caso de suelo urbanizable, la UA puede venir delimitada por el planeamiento general si éste realiza la ordenación pormenorizada de un sector, conforme al artículo 119.1.d del LOTU:

"d) El Plan General podrá establecer una preordenación básica de los sectores o una ordenación pormenorizada, suprimiéndose, en este último caso, la necesidad de planeamiento de desarrollo, siempre que se contengan las determinaciones previstas en esta ley para estos planes. No obstante se podrá modificar la ordenación establecida en el Plan General, siempre que no se altere sustancialmente su estructura general, mediante el planeamiento de desarrollo."

Lo habitual es que la UA la delimite el planeamiento de desarrollo, típicamente representado por los planes parciales, como establece el artículo 124.b) LOTU:

"Los planes parciales contendrán las siguientes determinaciones: ...b) Ordenación pormenorizada del sector, estableciendo su zonificación con la asignación de usos y tipologías edificatorias, calificando el suelo necesario para realizar la reserva de vivienda protegida que corresponda. Incluirá, en su caso, la delimitación de Unidades de Actuación, conforme a las reglas establecidas en el artículo 196 de esta ley."

Puede no obstante que el planeamiento de desarrollo prefiera diferir la delimitación a un momento estratégicamente más oportuno, remitiéndose a un futuro proyecto de delimitación de unidad de actuación establecido en el artículo 194 LOTU:

“1. Los proyectos de delimitación de unidades de actuación tienen por objeto la determinación de los límites de las unidades de actuación cuando no vengán establecidas en el planeamiento o para su modificación o reajuste, conforme a los criterios señalados en esta ley.”

En los términos apuntados por el artículo 101 RGU, el inicio de la gestión urbanística se produce por ministerio de la Ley y sin necesidad de ningún otro requisito. No debe caerse en el tópico que se extiende entre las administraciones locales, por virtud del cual la inactividad de los legitimados para impulsar la transformación del suelo impide el inicio de la fase de gestión. Tópico utilizado de forma irregular en ocasiones, sobre todo cuando la Administración está interesada en la denegación de licencias, o en la agilización del expediente empleando los plazos como elemento de activación.

Respecto a las actuaciones aisladas, todo el suelo está llamado a ser objeto de las mismas, por lo que podríamos decir que en todas las clases y categorías está viva técnicamente la gestión asistemática, sin perjuicio de los actos administrativos y la tramitación concreta que para cada modalidad de actuación establece la LOTU, la LPACAP y el resto del ordenamiento jurídico.

Las especialidades del inicio técnico de cada sistema de gestión urbanística las abordamos en los epígrafes correspondientes de este cuaderno.

## **II. SUSPENSIÓN DE LICENCIAS DE SEGREGACIÓN**

Como dijimos anteriormente, el inicio de la gestión urbanística se produce por ministerio de la Ley conforme al artículo 101 RGU. Este momento determina la suspensión del otorgamiento de licencias conforme al artículo 104 del mismo:

“La iniciación del expediente de reparcelación llevará consigo, sin necesidad de declaración expresa, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en el ámbito del polígono o unidad de actuación hasta que sea firme en vía administrativa el acuerdo aprobatorio de la reparcelación.

Se entenderán comprendidas en la suspensión todas las licencias de obras de nueva planta o reforma de las edificaciones existentes, movimientos de tierras y cualesquiera otras que afecten a la configuración física de las fincas o puedan perturbar el resultado de la parcelación en curso.

Los propietarios de licencias solicitadas con anterioridad a la iniciación del expediente tendrán derecho a ser resarcidos en la forma que señalan los artículos 24.4 de la Ley del Suelo y 121 del Reglamento de Planeamiento.”

En cuanto a esta última consideración del precepto respecto de la extinción de licencias concedidas, el artículo 48 LS 15 considera que da derecho a indemnización:

“c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.”

Pero estos preceptos deben interpretarse en compacto con el artículo 108 y 109 LOTU. El primero de ellos prohíbe parcelaciones en el suelo urbanizable. Rígida norma si se aplica a las grandes manchas de suelo urbanizable sin sectorizar y que podría permanecer fuera del proceso urbanístico por largos años. Sin embargo, permite las segregaciones con el suelo ordenado y establece una excepción para terrenos que cumplan determinados requisitos:

“Artículo 108. Régimen de parcelación en suelo urbanizable.

1. Hasta tanto se apruebe su ordenación pormenorizada, no podrán realizarse parcelaciones urbanísticas en esta clase de suelo. No obstante, se podrán segregar terrenos cuando, además de respetar las unidades mínimas de cultivo, las parcelas resultantes den frente a vías públicas preexistentes con un frente mínimo de 50 metros, prohibiéndose la apertura de nuevos caminos públicos; en todo caso sin perjuicio de lo establecido en la legislación agraria estatal para usos con fines agrícolas.

2. Aprobada su ordenación pormenorizada, las parcelaciones se ajustarán a lo dispuesto en el planeamiento.”

Si se intenta conciliar este precepto con la normativa supletoria del artículo 104 RGU se plantean algunos problemas jurídicos. La supletoriedad origina problemas interpretativos cuando se trate de figuras compatibles con la LOTU, pero cuya aplicación quede fuera de la mente del legislador murciano. En este caso que tratamos, el artículo 108 LOTU afirma que con la ordenación pormenorizada puede segregarse, lo que parece ser precisamente lo contrario que afirma el 104 RGU, ya que la ordenación del planeamiento suele ir acompañada de la delimitación de UUA.

Hay que tener en cuenta que la ordenación pormenorizada no produce la reparcelación necesaria para que cada propietario tenga parcelas de adjudicación y, sobre ellas y dentro de la ordenanza de superficies del plan, puede agrupar, dividir, segregar, etc. Aunque esté hecha la ordenación pormenorizada, las titularidades dominicales siguen siendo sobre fincas rústicas. El plan debe evitar que las segregaciones produzcan fincas rústicas de tamaño tal que dificulten la adjudicación de parcelas urbanas independientes y provoquen condominios o ajustes complejos de suplementos metálicos cuando llegue el proyecto de reparcelación. Esto no obstante, los planes parciales pueden contener parcelaciones, sobre todo cuando el modelo de crecimiento lo demanda y se tiene seguridad sobre los moldes parcelarios concretos; pero aún en estos casos, no se sabe la correspondencia entre las fincas rústicas y las parcelas de adjudicación hasta que se reparcele. Por este motivo, nos parece que el plan debe prohibir expresamente la parcelación en un suelo que ya está ordenado y pendiente de reparcelación y, si nada dice, pueda aplicarse el artículo 104 RGU y activar la prohibición reglamentaria. Si el Ayuntamiento quiere allanar el camino urbanizador, es conveniente controlar que el planeamiento resuelva oportunamente esta cuestión.

Una vez entrada en vigor la prohibición de segregación correspondiente, las transmisiones de porciones segregadas que se hayan hecho en documento privado no

podrán escriturarse ni, en consecuencia, inscribirse en el registro de la propiedad, ya que el notario y el registrador exigirán, para autorizar e inscribir segregaciones, que se acompaña la licencia municipal o la declaración municipal de innecesariedad, conforme al artículo 78 RHU y 105.2 LOTU.

Para eludir esta prohibición, y la de superficies mínimas divisibles en suelo urbanizable, los propietarios suelen acudir a la transmisión de cuota indivisa con asignación de uso de porción de la finca de modo exclusivo. Esta conducta es considerada fraude de Ley por la DGRN<sup>1</sup>, entendiéndose que se está utilizando la regulación de la comunidad ordinaria (artículos 392 y siguientes CC) como norma de cobertura para obtener el resultado de una verdadera división o segregación, defraudando la normativa urbanística. Consciente de la práctica descrita anteriormente, el artículo 26 LS 15 prohíbe de forma expresa las prácticas defraudatorias:

“2. La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.

En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción.

Los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles.”

### **III. LICENCIAS DE EDIFICACIÓN EN SUELO URBANO, URBANO DE NÚCLEO RURAL Y ESPECIAL, URBANIZABLE Y URBANIZABLE ESPECIAL**

Antes de la consolidación es posible, para la LOTU, que el suelo destinado a transformación sea edificable, rompiendo el criterio del artículo 104 RGU. La regla de este precepto tiene un sentido análogo en materia de segregación y de edificación. En cuanto a esta última, la teórica cercanía de la consolidación del suelo que ya está en fase de gestión aconseja evitar que se implanten construcciones que dificulten la técnica reparcelatoria o que generen indemnizaciones comprometidas para la contabilidad gestora. Sin embargo, la LOTU permite esta figura en diferentes suelos, que explicamos compartimentadamente para esclarecer y simplificar la diversidad de regímenes aplicables.

---

1 Véanse las resoluciones DGRN de 19, 26, 27, 28, 29 de junio, 6, 8, 23, 25 de septiembre, 6, 13, 14, 16, 19, 20 de octubre de 2003.

SUELO URBANO	GENÉRICO, remitido a planeamiento especial para hacer la ordenación por-menorizada	No se conceden licencias, pues el artículo 89 LOTU se refiere a "antes de gestión y urbanización", pero no antes de planeamiento. Sólo obras provisionales artículo 89.4 LOTU
		Pero si PGMO preordenación básica, o aprobado inicialmente plan especial, sería planteable aplicación analógica artículo 100 LOTU, industrias, actividades terciarias y dotaciones
		Delimitadas UUA por plan especial, régimen artículo 89 LOTU, actividades económicas y dotaciones
	CON DELIMITACIÓN DE UA	Actividades económicas y dotaciones, artículo 89 LOTU
	NÚCLEO RURAL	Antes del PEONR actividades medio y vivienda artículo 90 LOTU
		Tras PEONR que delimite UUA, régimen de artículo 89 LOTU
ESPECIAL	Antes de PEAU, edificaciones conforme a parámetros definidos por PGMO, artículo 91 LOTU	
	Pero si PGMO preordenación básica, o aprobado inicialmente PEAU, sería planteable aplicación analógica artículo 100 LOTU, industrias, actividades terciarias y dotaciones	
	Si delimitadas UUA por PEAU, régimen artículo 89 LOTU	
URBANIZABLE	GENÉRICO	Si PGMO preordenación básica, o aprobado inicialmente plan parcial, industrias, actividades terciarias y dotaciones, artículo 100 LOTU
		Actividades del sector primario y vivienda ligada, artículo 100 LOTU
	ESPECIAL	Si delimitadas UUA por PEAU, régimen artículo 89 LOTU

El diagrama anterior no comprende las obras provisionales autorizables en las distintas clases de suelo y que abordamos en el epígrafe siguiente. Desarrollamos el estudio de este diagrama en los epígrafes dedicados a estudiar las UUA en este cuaderno, a los que nos remitimos.

#### IV. OBRAS PROVISIONALES EN FASE DE GESTIÓN

Es posible que en suelos afectados por suspensión de licencias se permitan obras provisionales, tradicionalmente constituidas por estructuras desmontables regula-

das en el artículo 111 LOTU. La regulación pretende que el titular suspenda el uso a requerimiento de la Administración y renuncie al valor de expropiación. El compromiso de suspensión del uso o demolición suele incorporarse con plena legitimidad jurídica a la resolución de concesión de licencia ya que es una *conditio iuris*, al estar prevista en la norma. Estas circunstancias se harán constar en el registro de la propiedad por nota marginal conforme a los artículos 73 y siguientes RHU y 13.2 LS 15. El artículo 111 LOTU establece:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en este título para cada clase y categoría de suelo, podrán admitirse, en los supuestos señalados, usos, obras o instalaciones de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por la legislación sectorial, la ordenación territorial o el planeamiento urbanístico con tal carácter, y se consideren compatibles con la ordenación por no dificultar su ejecución, y siempre que se justifique su necesidad y su carácter no permanente, atendidas las características técnicas de las mismas o la temporalidad de su régimen de titularidad o explotación. (...)”

3. El titular deberá comprometerse a la suspensión del uso o demolición de las obras e instalaciones cuando el ayuntamiento, motivadamente, lo solicite, renunciando expresamente a ser indemnizado. En la licencia municipal se hará constar el carácter provisional de la misma y, en su caso, el plazo señalado para su caducidad, lo que se inscribirá en el Registro de la Propiedad, de conformidad con lo establecido en la legislación hipotecaria.

4. Para asegurar el cumplimiento de esta limitación y garantizar la reposición del suelo a su estado anterior u original, se exigirá depósito o aval en cuantía suficiente.”

La nueva ordenación exigirá la eliminación o adaptación de las autorizaciones provisionales anteriormente concedidas, lo que tendrá que tenerse en cuenta en el proyecto de reparcelación (artículos 75 LOTU y 13.2.d LS 15). En cuanto a las edificaciones permanentes preexistentes que queden fuera de ordenación, se podrá realizar en ellas obras provisionales, con las condiciones que señala el artículo 112.4 LOTU.

La LOTU permite obras provisionales en suelo urbano con carácter general, y también de forma exclusiva antes de que esté definida la ordenación pormenorizada, conforme artículo 89.4 LOTU:

“3. Podrán admitirse usos y obras provisionales, con las condiciones y requisitos establecidos en esta ley, siempre que no se incumplan los plazos establecidos en el planeamiento para la urbanización o edificación.

4. Cuando la ordenación no estuviera totalmente definida por estar remitida a planeamiento de desarrollo, solo podrán admitirse los usos y obras provisionales.”

También se regulan las obras provisionales en el suelo urbano de núcleo rural conforme artículo 90, en el urbano especial ex artículo 91 LOTU, en el suelo urbanizable sectorizado según artículo 100 LOTU y para el sin sectorizar en los términos del artículo 101 LOTU. Se podrán construir mediante declaración responsable, conforme a las exigencias del artículo 264 LOTU.

## V. SITUACIÓN DE LOS PROPIETARIOS AL INICIARSE LA GESTIÓN URBANÍSTICA

En un principio, toda clase y categoría de suelo está sometido a posibles actuaciones asistemáticas, como prevé el artículo 198 LOTU. En cualquier momento, pueden recaer sobre todo suelo actuaciones para obtener sistemas generales, ampliar patrimonios públicos, someterse a áreas de tanteo o retracto, o a obras puntuales sufragadas mediante contribuciones especiales. Por este motivo, podemos decir que todos los propietarios de suelo están bajo el paradigma de una gestión urbanística latente.

Sin embargo y en lo que nos interesa a efectos de este epígrafe, nos centramos en las actuaciones sistemáticas, realizadas mediante delimitación de UUA. Una vez aprobado el planeamiento que delimita la UA se produce el inicio del sistema, y comienza el cómputo de plazos para materializar la gestión urbanística. El plazo será el que determine el planeamiento y, en su defecto, dos años desde la aprobación del planeamiento, conforme artículo 215 LOTU.

La iniciativa para la gestión será la que determine el plan, teniendo en cuenta que la LOTU da preferencia a la iniciativa privada en el artículo 197. Esto no impide que el sistema sea modificado, de oficio o a solicitud de los interesados, pero si se hace antes de que los legitimados por el planeamiento puedan ejercer su derecho a gestionar, se generarán las indemnizaciones del artículo 38 LS 15. Cuestión distinta es que pasen los plazos establecidos en el plan o, en su defecto, el artículo 215 LOTU, y la Administración tramite un expediente de declaración de incumplimiento para ejecución subsidiaria, o el cambio de sistema.

Sean o no promotores, los propietarios tienen derecho de "consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación" (artículo 13 LS 15). También tienen el derecho de elaborar y presentar a tramitación el planeamiento, si el sistema de gestión no es público. Iniciado el sistema, tienen derecho a participar en la actuación en régimen de reparto equitativo de beneficios y cargas (artículos 77 LOTU, 13.2.c, 14.c, 17.2, 22.5 y 23 LS 15). El régimen concreto de derechos y obligaciones de los propietarios que conforman tal estatuto lo abordamos a propósito del estudio de cada uno de los sistemas de gestión urbanística, y también al tratar las actuaciones asistemáticas. En la mayoría de los sistemas, el propietario tiene derecho a manifestar su voluntad de no participar o no adherirse, y ser convenientemente expropiado. En tal caso, la valoración de su suelo será muy inferior a la del aprovechamiento que le corresponda en la actuación, por aplicación de los criterios de la LS 15 y el RV.

Consecuencia de la participación del propietario, su finca quedará afecta al cumplimiento del deber de urbanizar, y los adquirentes y posteriores subadquirentes asumen las deudas urbanísticas devengadas y no pagadas por los titulares anteriores.

