

<b>D. DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>URBANISMO. LICENCIA DE RECONSTRUCCIÓN DE UNA INSTALACIÓN COMERCIAL DE FABRICACIÓN Y VENTA DE PINTURAS</b>	<b>Núm. 112/2001</b>
--------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------

**Julio GALÁN CÁCERES**  
Profesor del CEF

• **ENUNCIADO:**

*En el municipio X, de 74.500 habitantes, se han producido las siguientes actuaciones:*

*1. Don Agustín G. solicitó, con fecha 14 de marzo de 1999, una licencia para realizar la reconstrucción de una instalación comercial de fabricación y venta de pinturas. En el proyecto presentado se indica que la distancia con el núcleo de población más cercano existente es de 4.000 m. El día 21 de abril del mismo año se publica la aprobación inicial de la revisión del PGOU del municipio, de tal manera que el área donde se asentaba la instalación comercial de don Agustín va a ser considerado como suelo urbanizable, y el núcleo de población más cercano se situará dentro de un perímetro de 250 m. hacia donde se encuentra su instalación, además en el nuevo PGOU se prohibirá, expresamente, que existan instalaciones peligrosas e insalubres a una distancia inferior de los 3.000 m. al núcleo de población más cercano.*

*Por todo ello, don Agustín recibe un Decreto de la Alcaldía-Presidencia por el cual se le deniega su licencia el día 3 de mayo del mismo año, y se le indica que deberá proceder a la demolición de su instalación sin indemnización alguna pues se va a proceder a la revocación de su licencia.*

*Es preciso significar que la instalación de don Agustín se situaba, según el PGOU que ahora se revisa, en un suelo que tenía la consideración de suelo no urbanizable, con licencia en vigor de funcionamiento desde el 4 de agosto de 1987 otorgada por el Ayuntamiento.*

*El PGOU, que ahora se revisaba, era del año 1985 y había previsto que ese suelo fuera urbanizable. Pero en enero de 1986 se consideró a dicha zona como Parque de Especial Protección donde sólo se habilita al uso natural del terreno, por lo que se procedió a una revisión de aquel Plan adaptando su clasificación al correspondiente Plan Autonómico, aprobándose la referida modificación el 11 de julio de 1986.*

*En junio de 1998 el Plan Autonómico deja de estar en vigor, pero el Ayuntamiento, en desacuerdo con ello, mantuvo su clasificación hasta el momento presente en que se revisaba el Plan pasando a ser considerado como suelo urbanizable. Pese a todo ello, en marzo de 1990 había llevado a cabo una modificación puntual consistente en que en dicho suelo de especial protección, y dada las necesidades comerciales de la zona y en cuanto no afectaba a lo que se protegía, se autorizaban instalaciones como la de don Agustín por lo que previo los trámites legales oportunos, y sin solicitarlo éste, se notifica una licencia de funcionamiento el día 10 de septiembre de 1991.*

2. En el mismo municipio se está llevando a cabo la reordenación del Área 4 que era suelo no urbanizable, y, ahora, tras la aprobación definitiva del nuevo PGOU, pasa a ser considerado como urbanizable sectorializado, dividiéndolo en cuatro sectores.

Se aprueba el Plan Parcial del Sector 3 de dicha área y resulta que en el polígono de actuación 3 el sistema elegido es el de cooperación. Pues bien, en dicho polígono tres propietarios incurrir en las siguientes actuaciones:

A. El primero de ellos solicita licencia para la construcción de una vivienda unifamiliar el día 4 de septiembre de 2000. El día 4 de noviembre, ante la falta de contestación del Ayuntamiento, decide iniciar las correspondientes obras.

B. El segundo solicita licencia para reparar un establo de su propiedad donde había 50 cabezas de ganado el día 4 de octubre. El Ayuntamiento no sólo le deniega la licencia, sino que le impone una sanción pues carecía de licencia para el referido establo.

C. El tercero solicita se le excluya del polígono de actuación y se le incorpore a otro, a ejecutar por compensación, ya que en el PGOU estaba en el Sector 2, y, ahora, con el Plan Parcial se encuentra en el Sector 3. El Ayuntamiento le deniega este cambio indicándole que, con independencia del sector, es él quien lleva a cabo la reordenación.

3. Finalmente, un particular del mismo municipio solicita licencia para la reforma de su edificio destinado a vivienda. El Ayuntamiento se la otorga.

Posteriormente, otro vecino dirige escrito al Ayuntamiento denunciando que el propietario de la finca es él y no el peticionario. Al poco tiempo otro vecino dirige, asimismo, escrito afirmando que el verdadero propietario de la finca donde se ubica el edificio es el propio Ayuntamiento, habiendo tenido conocimiento de ello por comentarios de su padre que había sido Alcalde de la localidad, habiéndole informado de la existencia de un Acuerdo plenario del año 1937 donde se había acordado que en aquella finca se construyera un colegio, cosa que nunca se hizo. Con su escrito aporta escritura del Registro de la Propiedad donde aparece la finca inscrita a nombre del Ayuntamiento. El certificado lleva fecha de 3 de enero de 2000.

Por su parte, el que actualmente tiene el edificio afirma que ocupó la finca en el año 1975 y que en ningún momento el Ayuntamiento le comunicó nada en contra. Es de hacer constar que el Inventario municipal, en el año 1970, se extravió después de unas inmensas inundaciones que asolaron a la localidad.

• CUESTIONES PLANTEADAS:

1. En relación a los hechos descritos con el número 1:

A. ¿Cómo considera la inicial licencia de funcionamiento concedida a don Agustín? ¿Cómo debería haber actuado el Ayuntamiento cuando tuvo conocimiento de la licencia aquel año?

B. ¿Considera adecuada a derecho la respuesta que el Ayuntamiento da a don Agustín el día 3 de mayo de 1999? ¿Qué sucederá con la instalación de éste cuando se aprueba definitivamente el nuevo Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que tendrá en cuenta las modificaciones apuntadas en la aprobación inicial?

2. En relación a los hechos descritos con el número 2, analizar las distintas situaciones producidas.
3. En relación a los descritos con el número 3.

A. ¿Qué debería responder el Ayuntamiento al segundo de los vecinos que afirma que es el propietario?

B. Si en el Registro de la Propiedad aparece como titular de la finca el Ayuntamiento, ¿quién será su verdadero dueño?, ¿cómo podría recuperarla el Ayuntamiento?

• **SOLUCIÓN:**

**1.ª Cuestión.**

A) La primera licencia concedida a don Agustín el día 4 de agosto de 1987 es nula de pleno derecho por cuanto que, en dicha fecha, el suelo era no urbanizable de especial protección, por lo que tan sólo son posibles los usos naturales del terreno, así como aquellos que sean compatibles con la protección del mismo (art. 20 Ley 6/1998 del Régimen del Suelo y Valoraciones).

En cuanto a su calificación de nula de pleno derecho lo es a tenor de lo previsto en el artículo 62.1 d) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), pues el hecho fue constitutivo de infracción penal.

Los artículos 319 y 320 del Código Penal (CP) tipifican como delito las construcciones realizadas en terrenos de especial protección sancionando, no sólo a los directores o promotores de las obras, sino, también, a quienes hayan informado favorablemente el otorgamiento de estas licencias a sabiendas de su ilegalidad.

Debemos hacer la precisión de que en la fecha en que se concedió esa licencia estos delitos no se encontraban recogidos en el entonces vigente CP. Sin embargo, para la solución del supuesto aplicamos la legislación vigente en estos momentos.

Ante dicha licencia el Ayuntamiento, una vez otorgada, debió proceder conforme a lo dispuesto en el artículo 187 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (Decreto 1346/1976, de 9 de abril), y al artículo 36 del Reglamento de Disciplina Urbanística (Decreto 2187/1978, de 23 de junio), en defecto de legislación autonómica propia, es decir, proceder a la revisión de oficio de la licencia, a través del procedimiento establecido en el artículo 102 de la LRJAP y PAC, cuyo fin será acordar la demolición una vez anulada aquélla, así como iniciar el correspondiente expediente de disciplina urbanística sancionador en base al artículo 51 del Reglamento de Disciplina Urbanística, que en sus apartados 1 y 2 diferencia entre las fases de restitución del orden jurídico alterado, en este caso la previsión del artículo 87 del Texto Refundido de 1976, y 36 del Reglamento de Disciplina Urbanística, y, por otro lado, el inicio del correspondiente expediente sancionador. En este caso, el artículo 76 del Reglamento de Disciplina Urbanística considera sancionable con multa del 10 al 20 por 100 del valor de la obra proyectada a quienes realicen actuaciones en contra del uso del suelo. Los responsables de esta infracción serán no sólo el director técnico de la obra, el promotor y el empresario, sino también quienes informaron favorablemente a su concesión, o la autoridad, que aun existiendo informes negativos o no habiéndose evacuado los mismos, la hubiere otorgado (art. 57.1 y 2 Rgto. de Disciplina Urbanística).

B) El Ayuntamiento debió contestar no la denegación de la licencia sino que, en dicho momento, las licencias se encontraban en suspenso ante la aprobación inicial de una revisión del PGOU, que,

lógicamente, afectaba a su edificación (art. 120 Rgto. de Planeamiento Urbanístico, RD 2159/1978, de 23 de junio, de aplicación supletoria a las Comunidades Autónomas. Establece, expresamente, que la aprobación inicial de un Plan General o de una revisión que se somete a las mismas reglas conlleva la suspensión de licencias de forma automática en aquellas áreas que cambian de ordenación).

Por otro lado, cuando se procede a la aprobación del nuevo PGOU, nos encontramos ante una instalación fuera de ordenación, y en ellas no se podrán llevar a cabo otras actuaciones que las permitidas en el artículo 60 del Texto Refundido de 1976, fundamentalmente obras de conservación y mantenimiento. En todo caso, el Ayuntamiento podrá revocar la licencia otorgada previa indemnización, ya que es un supuesto de revocación en los términos del artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Además, el artículo 42.2 de la Ley 6/1998 establece la posibilidad de revocar las licencias una vez otorgadas cuando sean incompatibles con el nuevo planeamiento. Lógicamente se llevará a efecto cuando la actividad produzca efectos perjudiciales a los propietarios de las viviendas, y más aún teniendo en cuenta que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961, en su artículo 4.º, estipula que la distancia mínima de estas instalaciones será de 2.000 metros respecto al núcleo de población más cercano.

## 2.ª Cuestión.

### A) Primer propietario:

Según el artículo 9.º 5 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales el plazo para el otorgamiento de licencia de nueva planta es de dos meses. En este supuesto ni han transcurrido aún, y, además, al estar en el sistema de cooperación no se pueden obtener licencias de edificación hasta la aprobación del proyecto de reparcelación. Según el artículo 98 de Texto Refundido de 1976, desde el inicio del expediente, que será a partir de la delimitación del polígono de actuación, en todo caso, anterior a la solicitud.

### B) Segundo propietario:

Éste solicita una licencia de reparación y el Ayuntamiento le impone una sanción porque considera que no existía licencia inicial. En este caso, siempre que no hayan pasado cuatro años desde la total terminación de las obras, el Ayuntamiento debería haber iniciado la legalización de las obras conforme determina el artículo 180 de la Ley de 1976, y es ahí donde se acreditaría lo que el particular ejecutó sin licencia y lo que es o no legalizable. En lo que sea le otorgará la licencia, y en lo que no lo es, ordenará la demolición; y todo ello con independencia de la posible sanción a imponer, a través del correspondiente expediente de disciplina urbanística (art. 90 Rgto. de Disciplina Urbanística).

Si hubieran transcurrido esos cuatro años, debería otorgarse la licencia, ya que, todavía, no se ha iniciado la ejecución del planeamiento, y, por lo tanto, el edificio, ahora mismo, está fuera de ordenación (art. 60 TR de 1976).

### C) Tercer propietario:

Éste tiene, lógicamente, derecho a lo que dice, si el PGOU ha establecido que pertenecía al Sector 2, el Plan Parcial no puede alterar esa situación. El artículo 12.2 d) del Texto Refundido de 1976

establece que la sectorialización de los suelos urbanizables programados, hoy sectorializados, es propia del PGOU. El artículo 13 del mismo texto legal determina que un Plan Parcial no puede ir en contra de lo establecido en un Plan General.

### 3.ª Cuestión.

Respecto a esta cuestión lo primero que hay que señalar es que, de acuerdo con la legislación hipotecaria, si el Registro de la Propiedad indica que la finca es del Ayuntamiento, esta declaración vincula a todos los propietarios, salvo los oportunos recursos presentados ante la jurisdicción ordinaria que pudieran determinar otra cosa.

Partiendo de esta realidad, y dado que ninguno de los otros presuntos propietarios ha presentado dato alguno que desvirtúe lo que constata el Registro (en todo caso, la solución definitiva a esta cuestión debe provenir del pronunciamiento de un Juzgado de Primera Instancia) la titularidad de la finca es, en principio, municipal. Ello sin perjuicio de que ante, igualmente, la jurisdicción ordinaria se pudiera plantear la posible adquisición de la misma por usucapión o transcurso del tiempo estando en posesión de la misma a título de dueño y cumpliendo los demás requisitos que, al respecto, exige, el Código Civil.

En el año 1937 la referida finca fue destinada a colegio, por tanto, a tenor de lo previsto en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, artículo 79, y en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, artículo 4.º, adquirió la condición de bien de dominio público destinada a un servicio público. Por tanto, el Ayuntamiento posee sobre ella todas sus potestades administrativas relativas a dicho tipo de bienes, entre las que se encuentra la recuperación de oficio previo el oportuno expediente tramitado al efecto (art. 70 Rgto. de Bienes de las Entidades Locales).

Otra cuestión es que si aquella fue objeto de expropiación para destinarla a la finalidad indicada, su antiguo propietario o los herederos pudieran ejercitar el derecho de reversión contemplado en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa.

De cualquier manera las contiendas que pudieran plantearse sobre la titularidad definitiva de la finca habrán de ser llevadas a la jurisdicción ordinaria y no a la jurisdicción contencioso-administrativa que tan sólo como cuestión prejudicial podría manifestarse sobre estos asuntos, y siempre y tan sólo con efectos sobre ese proceso concreto y determinados.

#### • SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley 6/1998 (Régimen del Suelo y Valoraciones), arts. 20.1 y 42.2.
- Código Penal, arts. 319 y 320.
- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 62.1 d).
- RD 1346/1976 (Ley del Suelo), arts. 12.2, 13, 60, 98 y 180.
- RD 2187/1978 (Disciplina Urbanística), arts. 36, 51, 57.1 y 2, 76 y 90.
- RD 2159/1978 (Planeamiento Urbanístico), art. 120.
- Decreto de 17 de junio de 1955 (Rgto. de Servicios de las Corporaciones Locales), arts. 9.º 5 y 16.
- Decreto 2414/1961 (RAMINP), art. 4.º.
- Ley 7/1985 (LBRL), art. 79.
- RD 1372/1986 (Rgto. de Bienes de las Entidades Locales), arts. 4.º y 70.
- Ley de 16 de diciembre de 1954 (LEF), art. 54.