

ENTIDADES LOCALES: URBANISMO, PERSONAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

JULIO GALÁN CÁCERES

*Miembro del Cuerpo Jurídico de la Defensa y
Profesor del CEF*

Palabras clave: Entidades Locales, urbanismo, otorgamiento de licencias, actividades molestas, responsabilidad patrimonial.

ENUNCIADO

[Se significa que el presente supuesto práctico fue planteado como tercer ejercicio en las oposiciones de Secretarios Interventores de la Administración Local, Convocatoria del 2006, en la Comunidad Autónoma de Madrid].

Una sociedad solicita licencia de obras para la construcción de una edificación destinada a matadero de animales en unos terrenos que el planeamiento había clasificado como no urbanizables sin especial protección.

La Junta de Gobierno Local del ayuntamiento, con un único informe difuso y confuso de un arquitecto contratado, acuerda conceder la licencia de obras.

La licencia es recurrida:

- a) Por un vecino del pueblo, que realiza la misma actividad que la sociedad solicitante de la licencia; y que solicita al mismo tiempo la suspensión de la ejecución del acuerdo de concesión de la licencia.
- b) Por un concejal que no forma parte de la Junta de Gobierno del ayuntamiento.

A pesar de haber transcurridos cuatro meses desde la presentación de los recursos, resulta que el ayuntamiento no ha adoptado ningún acuerdo sobre las peticiones, tanto las efectuadas por el vecino como por el concejal.

La sociedad inicia la construcción de la edificación.

En varias comisiones informativas, a las que no asiste el secretario, se plantea por el grupo de la oposición a la que pertenece el concejal recurrente, resolver los recursos interpuestos.

Ante la presión de todos los concejales, el alcalde decide plantear el tema al pleno municipal y solicita del secretario informe sobre los problemas planteados y su posible resolución por acuerdos del pleno municipal.

CUESTIONES PLANTEADAS:

1. Órgano competente para otorgar la licencia, para resolver los recursos y acuerdos que puede adoptar el pleno en este supuesto.
2. La creación de puestos de trabajo, ¿puede tener el carácter de interés público o social?
3. En la concesión de la licencia, ¿debe intervenir la Comunidad Autónoma?
4. ¿Es necesaria la concesión previa de la licencia de instalación conforme al Reglamento de Actividades Clasificadas (RAMINP)?
5. Existiendo enemistad o competencia en las actividades, ¿puede el vecino interponer recurso?
6. ¿Puede el concejal interponer el recurso?
7. Por la interposición de los recursos, ¿se suspende el acuerdo de concesión de la licencia?
8. ¿Es obligatoria la asistencia del secretario para la válida celebración de las comisiones informativas?
9. ¿Es posible iniciar expediente de restitución de la legalidad urbanística?
10. Responsabilidad del ayuntamiento como consecuencia de todo el procedimiento.

SOLUCIÓN

Con carácter previo a la resolución de las diversas cuestiones que se plantea en el presente supuesto, es preciso poner de manifiesto que, respecto a las cuestiones urbanísticas que se plantean en el caso, se van a tener en cuenta tanto la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones (porque fue la ley que estaba vigente cuando se celebró el ejercicio práctico, junio de 2007), como la actual Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Sin embargo, adelantamos que las respuestas a las distintas cuestiones urbanísticas planteadas en casi nada varían si se tiene en cuenta una u otra ley, tanto como porque la regulación es prácticamente idéntica, en las cuestiones que se plantean en el caso, como porque, en la actualidad, todas estas competencias han sido asumidas por

las Comunidades Autónomas que han desarrollado una prolija normativa en materia urbanística. Por ello, en este caso, vamos a tener en cuenta, igualmente, la Ley 9/2001, en 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, al tratarse de un ejercicio de oposición celebrado en esa Comunidad Autónoma.

Igualmente, se va a tener en cuenta la nueva Ley de Contratación del Sector Público, Ley 30/2007, de 30 de octubre (LCSP).

1. A. Competencia para otorgar la licencia.

Se trata de una licencia de obras solicitada por una sociedad para la construcción de un matadero de animales en unos terrenos que el planeamiento había clasificado como suelo no urbanizable, sin especial protección. Esta licencia es concedida por la junta de gobierno local.

El órgano competente para conceder esta licencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 21.1 q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), es el alcalde, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local, suponiendo que se trate de un municipio de régimen común u ordinario, porque si se trata de un municipio de gran población a los que se refiere el Título X de la LRBRL, lo sería la Junta de Gobierno, a tenor de lo dispuesto en el artículo 127.1 e) de la citada ley.

Sin embargo, debemos señalar que se trata de una competencia delegable según el artículo 21.3 de la LRBRL.

En lo que respecta a la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta exclusivamente la legislación urbanística, según lo previsto en el artículo 157.1 de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid, de Suelo, el órgano competente también es el alcalde u órgano municipal en que delegue.

Por lo tanto, en un municipio de régimen ordinario, si no hubo delegación del alcalde en la junta de gobierno local para la concesión de esta licencia, en principio estamos en presencia de un vicio de anulabilidad por incompetencia jerárquica, a tenor de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

Sin embargo, no podemos olvidar la posibilidad de aplicar la regla de la conservación de los actos administrativos prevista en los artículos 64 y siguientes de la Ley 30/1992, en el sentido de que si en esa sesión de la Junta de Gobierno Local en la que se acordó conceder la licencia, el voto del alcalde fue en este sentido de otorgar la licencia, pudiera defenderse la validez del acto dictado. En todo caso, la jurisprudencia es contradictoria en este sentido.

B. Competencia para resolver los recursos y acuerdos que pueda adoptar el Pleno.

En casos de acuerdos del Pleno, el órgano competente para resolver los posibles recursos contra los mismos sería el propio pleno, si se trata de un recurso potestativo administrativo de reposición

(art. 116.1 Ley 30/1992), o la jurisdicción contencioso-administrativa, toda vez que sus actos ponen fin a la vía administrativa según el artículo 52.1 de la LRBRL. En este caso, el órgano jurisdiccional competente sería el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo a tenor de lo dispuesto en el artículo 8.º 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

C. La Junta de Gobierno Local concede la licencia con un único informe difuso y confuso de un arquitecto contratado.

Debemos resaltar que no es posible conceder una licencia con ese único informe; si fuese así, estaríamos en presencia de un vicio de invalidez, probablemente de nulidad absoluta, por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 62. 1 e) de la Ley 30/1992].

Cuando se solicita una licencia, sin perjuicio de otras autorizaciones y licencias exigibles según la legislación sectorial aplicable, es preciso poner en marcha un procedimiento administrativo cuyos trámites, sin perjuicio de aplicación de la legislación específica, se contemplan en el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955. Entre ellos, destacan:

- El proyecto técnico necesario por la envergadura de la obra (construcción de un matadero).
- Remisión en el plazo de cinco días a los organismos competentes para informar que deben hacerlo en el plazo de 10 días.
- Información del secretario municipal, en su caso.
- Resolución en el plazo de dos meses (según la Ley 30/1992) al tratarse de obras mayores.

Con respecto a la Comunidad de Madrid, esta solicitud requeriría el correspondiente proyecto técnico, a tenor de lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley del Suelo. Igualmente sería necesario aportar otros documentos referidos en el apartado primero de dicho artículo, tales como declaración del técnico competente sobre su conformidad con la ordenación urbanística, copias de otras posibles autorizaciones exigibles, etc. En los apartados siguientes del citado artículo, así como en los artículos 153 y 157 se concreta el procedimiento que habría que haber seguido, con carácter previo a la resolución y concesión de la licencia.

En conclusión, esta licencia que se ha concedido, con independencia de por otros motivos que más adelante analizaremos, tanto por la incompetencia del órgano, como por prescindir del procedimiento legalmente establecido, es inválida.

Finalmente, señalar que una vez realizadas las obras, probablemente, en este caso sería también necesaria la licencia de apertura a que se refiere el artículo 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

D. Contratación del arquitecto.

Nos indica el relato de hechos que fue el profesional que realizó un informe difuso y confuso con carácter previo a la concesión de la licencia.

Debemos señalar que se trata de un contrato administrativo de consultoría y asistencia del artículo 196.2 a) del Texto Refundido de la Ley de Contrato de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Con la futura ley, sería contrato de servicios del artículo 6.º de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratación del Sector Público.

El artículo 208.3 señala que el concurso será la forma normal de adjudicación de estos contratos, salvo lo establecido en los artículos 209, procedimiento negociado con publicidad, y 210, procedimiento negociado sin publicidad. En la LCSP, el artículo 202 señala el sistema de adjudicación por procedimiento abierto o restringido, como forma normal de adjudicación, estableciéndose el procedimiento negociado, tan solo, en los casos previstos en la ley.

Por todo ello, si este contratista fue seleccionado directamente sin encontrarnos en ninguno de los supuestos legalmente previstos, la adjudicación será nula de pleno derecho por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, conforme lo dispuesto en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992.

2. Resulta obvio que los términos «interés público o social» son conceptos jurídicos indeterminados que deben concretarse atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso y sin poder establecer generalidades al respecto. No cabe duda de que, en principio, la creación de puestos de trabajo en la localidad, supone afrontar, por un lado un problema esencial como es el paro y, por otra parte, indirectamente es un elemento clave en el bienestar y el progreso de esa localidad. Empezando por la Constitución Española (arts. 35, 40, etc.) y siguiendo con multitud de normas, podemos observar cómo este derecho al trabajo ocupa un lugar prioritario en la realización de las distintas políticas públicas puestas en marcha por los poderes públicos, constituyendo uno de los datos esenciales por los que se mide el desarrollo, el bienestar, la convergencia y la estabilidad de la sociedad, porque indirectamente, la lucha contra el paro, supone luchar contra otras muchas lacras de la sociedad (pobreza, marginación, etc.).

Podemos, igualmente, comprobar cómo la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha considerado de interés público o social la creación de puestos de trabajo a la hora de determinar la naturaleza administrativa o privada de un contrato celebrado por la Administración, inclinándose, en la mayoría de las ocasiones, por la naturaleza del contrato administrativo especial, por este motivo.

3. El artículo 9.º de la derogada Ley 6/1998, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, se refería al suelo no urbanizable común u ordinario en su apartado segundo, y al de especial protección en su apartado primero.

Por su parte, el artículo 20, referido los derechos de los propietarios del suelo no urbanizable permitía que, excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística podrían autorizarse actuaciones específicas, de interés público previa justificación de que no concurrían las circunstancias previstas en el apartado uno del artículo 9.º, es decir, que no estábamos en presencia de suelo no urbanizable de especial protección.

Naturalmente, toda esta materia se encuentra regulada en profundidad en las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas que prevén los procedimientos para poder edificarse en ese tipo de terreno y el órgano competente autonómico que debía autorizar esas construcciones, sin perjuicio de las licencias municipales.

La nueva Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo, en su artículo 12 señala que todo suelo se encuentra, a efectos de la ley, en una de las situaciones básicas del suelo rural o suelo urbanizado.

El apartado segundo se refiere al suelo rural señalando que se encuentra en este tipo, en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, entre otros.

El artículo 13 se refiere a la utilización del suelo rural, conforme a su naturaleza, pero permite, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística realizar actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rural o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

Por tanto, en conclusión, en la concesión de esa licencia, sí debe intervenir con carácter previo la Comunidad Autónoma autorizando el uso o construcción y determinando en qué condiciones se puede llevar a cabo. Ello sin perjuicio de otras autorizaciones autonómicas o estatales precisas por afectar a la flora o fauna silvestre, a la contaminación atmosférica, al impacto ambiental, etc.

Con respecto a la Comunidad de Madrid, el artículo 13 de su Ley del Suelo clasifica el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable de protección.

Los artículos 28 y 29 se refieren al suelo no urbanizable de protección. En concreto, el artículo 28.1 b) permite la realización de obras, edificaciones y construcciones y el desarrollo de usos y actividades que se legitimen expresamente en los términos dispuestos por la ley, mediante la calificación urbanística.

Por su parte, el artículo 29.1 permite excepcionalmente, a través del procedimiento de calificación urbanística (regulado en los arts. 147 y ss.) actuaciones específicas siempre que estén previstas en la legislación sectorial y expresamente permitidas por el planeamiento territorial o el planeamiento urbanístico. En su apartado tercero permite construcciones e instalaciones y actividades agrícolas, forestales, cinegéticas y análogas actividades que favorezcan el desarrollo rural sostenible, incluyendo la comercialización de productos agropecuarios y servicios complementarios. Y en el apartado

segundo permite obras, instalaciones y usos requeridos por las infraestructuras y servicios estatales, autonómicos o locales.

En conclusión de todo ello, podríamos afirmar que se puede construir el matadero, en principio, previa autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio en su caso, de otras autorizaciones exigibles por la legislación sectorial.

4. Debemos empezar señalando que este reglamento ha sido derogado por la Ley 35/2007, de 25 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, aunque mantiene su vigor en aquellas Comunidades Autónomas que no han dictado normativa sobre la materia. Aquí vamos a partir de la base de que ese Reglamento sigue vigente.

En principio y, en virtud de lo dispuesto en los artículos 2.º y 3.º del Decreto 2414/1981, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), es evidente que la actividad de «matadero» debe quedar encuadrada dentro de lo regulado en ese reglamento, porque se trata de una actividad que encaja en su objeto.

Siendo competencia del alcalde la concesión de este tipo de licencias, previo informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (art. 7.º 1), que será vinculante en caso de que implique denegación de licencia o la imposición de medidas correctoras de las molestias o peligros de cada actividad.

El procedimiento para la concesión de este tipo de licencia se regula en los artículos 39 y siguientes del decreto mencionado.

Ahora bien, es posible que la actividad de edificación de matadero esté sometida a evaluación ambiental, debiendo pues tenerse en cuenta el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. En sus anexos aparecen distintos supuestos en los cuales podría quedar encuadrado el supuesto que estamos analizando, puesto que se exige la evaluación ambiental, por ejemplo en el corte de arbolado, para cambiar el tipo de uso de suelo cuando afecte a una superficie determinada, o la transformación del suelo que implique eliminación de cubierta vegetal cuando afecte a determinadas superficies.

También debemos señalar que tampoco se aplicaría el RAMINP si resultara aplicable la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, que regula las instalaciones y actividades sujetas a autorización ambiental integrada. En concreto, se exige la misma para mataderos con una capacidad de producción de canales superior a 50 toneladas por día. Esta autorización ambiental integrada corresponde su otorgamiento a la Comunidad Autónoma.

Igualmente es preciso significar que la legislación sobre la materia de las distintas Comunidades Autónomas puede prever regulaciones específicas, en materia de medio ambiente o similares, que harían inaplicable el RAMINP.

En lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2002, 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid señala que a la entrada en vigor de la citada ley quedará sin aplicación directa en el ámbito territorial de la Comunidad Madrid el Decreto 2414/1981, de 30 de noviembre, RAMINP. Sin embargo, supletoriamente podría entrar en aplicación.

En el anexo tercero de la Ley 2/2002, punto 14, se somete a evaluación de impacto ambiental en la Comunidad de Madrid «instalaciones para el sacrificio y/o el despiece de animales con producción de canales igual o inferior a 50 y superior a 10 toneladas al día de media anual».

En el anexo quinto, punto 3.º, se somete al procedimiento de evaluación ambiental de actividades «las instalaciones para el sacrificio y/o el despiece de animales con producción de canales igual o inferior a 10 toneladas al día de media anual».

5. Respecto al recurso de este vecino y su legitimación debemos señalar que la acción en materia de urbanismo es pública, según el artículo 304 el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS92).

Por tanto, basta la defensa de la legalidad, en abstracto, sin necesidad de ostentar derecho o interés alguno, para poder recurrir los actos y resoluciones que afecten a esa materia.

Por su parte, si interpone un recurso contencioso-administrativo, el artículo 19.1 h) de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa considera legitimado activamente a cualquier ciudadano, en el ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente permitidos por las leyes.

Además, con independencia de esta legitimación de la acción popular, debemos señalar que al ejercer una actividad similar a aquella para la que se autorizó la construcción del matadero, se podría afirmar que es titular de un interés susceptible de protección y que, por tanto, tendría la condición de interesado o legitimado a tenor de lo dispuesto en el artículo 31.1 c) de la Ley 30/1992 y del artículo 19.1 a) de la LJCA. Es decir, respecto al ámbito administrativo, deberá personarse en el procedimiento antes de que finalice el mismo si desea que se le otorgue la condición de interesado.

Igual legitimación tendría para poder personarse, en su caso, en el procedimiento para la concesión de la licencia de actividades clasificadas del RAMINP o de otros de naturaleza sustitutiva y similar, como puede ser en materia de evaluación de impacto ambiental.

En relación con la enemistad que pudiera existir, suponemos que se debe referir al dueño o accionista de la sociedad. En cualquier caso, la simple circunstancia de la enemistad no legitima para interponer ningún recurso, ni otorga de por sí la condición de interesado.

6. En principio, la legitimación de los concejales como tal, según el artículo 63.1 b) de la LRBRL, la tienen para impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales cuando hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta estas consideraciones:

- A. Puede ejercitar la acción, sin que lo haga en su condición de concejal, al tratarse de materia de urbanismo que permite el ejercicio de la acción popular, con base en el artículo 304 del TRLS92, como antes hemos visto.
- B. Conviene traer a colación la Sentencia número 173/2004, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2004, dictada en el recurso de amparo 2909/2002, hasta donde llegó el concejal porque un Tribunal Superior de Justicia le denegó la legitimación para recurrir un acto dictado por un alcalde.

En resumen, en la citada sentencia se dice literalmente: «... constatada la existencia de un interés concreto del recurrente en amparo, distinto del interés en abstracto de la legalidad, y dirigido el interés del concejal a la consecución de un funcionamiento ajustado a derecho de la corporación local de la que forma parte como medio de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, el Tribunal Constitucional le debe considerar legitimado para recurrir».

Esta sentencia supone que aunque los concejales no formen parte de los órganos colegiados de las corporaciones locales, estarán legitimados para impugnar los actos y acuerdos dictados por todo tipo de órganos, unipersonales o colegiados, si lo hacen para la consecución de un funcionamiento ajustado a derecho de la corporación local.

7. A. Si se trata de recurso administrativo, el artículo 111.1 de la Ley 30/1992 dispone expresamente que «la interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado». Pero añade en su apartado 2.º que «no obstante... el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación suficientemente razonada entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente, como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de esta ley».

No parece que concorra la circunstancia señalada como a), más bien todo lo contrario, puesto que el perjuicio ecológico, de preservación del suelo, etc., de no suspenderse la eficacia de la licencia concedida pudiera ser irremediable.

Sin embargo, puede que concurren las circunstancias señaladas en el apartado b), porque esa licencia era nula de pleno derecho, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 62.1 e)], entre otras causas, pues no se tramitó el oportuno procedimiento con los informes exigibles de todo tipo.

Ahora bien, repetimos que el perjuicio de continuar o iniciar las obras puede ser más grave al interés público que el que se puede causar al recurrente, de suspenderse la eficacia de la licencia concedida. De cualquier forma, si en vía administrativa se pide la suspensión del acto impugnado y pasan 30 días desde que la solicitud tiene entrada en el registro del órgano competente para resolver, sin hacerlo, se entiende suspendido el acto impugnado.

B. Si se trata de recurso contencioso administrativo, los artículos 129 a 136 de la LJCA se refieren a las medidas cautelares, permitiendo el artículo 129.1 a los interesados solicitar en cualquier momento del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia.

El órgano jurisdiccional, previa ponderación circunstanciada de todos los intereses en conflicto, podrá adoptar la medida cautelar cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder al recurso su finalidad legítima (art. 130.1 LJCA).

La medida cautelar podrá denegarse cuando de esta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales (art. 130.2 LJCA).

Entendemos que en el presente caso, pudiéramos estar ante este último supuesto referido por las razones antes apuntadas.

8. A las Comisiones Informativas se refieren los artículos 123 a 126 y 134 a 138 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

En concreto, el artículo 125 se refiere a su composición y, en ningún momento, se refiere a la presencia obligatoria del secretario.

Por otra parte, debemos tener muy en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional (hoy Estatal, a tenor de lo dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público).

En su artículo 2.º se determina que la fe pública comprende los actos y acuerdos de órganos cuando sean vinculantes.

Por su parte, el artículo 12.2 determina que las funciones de fe pública y asesoramiento legal, respecto de órganos tales como alcalde, pleno o junta de gobierno, pueden ser encomendadas por las corporaciones a funcionarios propios de las mismas a propuesta del secretario, actuando, entonces, por delegación del secretario.

En conclusión, no era necesaria la asistencia del secretario a las sesiones de las comisiones informativas, sino que podría delegar esta función en otro funcionario de la corporación local.

Debemos señalar, finalmente, que en ningún caso estas comisiones informativas tienen competencias para resolver recursos administrativos como al parecer se pretendía en el caso que analizamos.

9. Debemos señalar que no solo era posible iniciar dicho expediente, sino que era obligatorio si se dan los presupuestos necesarios para ello. Es decir, sino concurría el interés público o social que justificara la construcción del matadero en el suelo no urbanizable.

El artículo 187.1 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, señala que «las licencias... cuyo contenido constituya manifiestamente alguna de las infracciones urbanísticas graves... deberán ser revisadas en los cuatro años siguientes a la fecha de su expedición». Por su parte, el artículo 186 prevé que «el alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de una licencia... y la paralización inmediata de las obras realizadas a su amparo cuando el contenido de dichos actos administrativos constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave».

Por su parte, el artículo 226 señala que tendrán, en principio, carácter de graves las infracciones que construyan incumplimiento de las normas relativas a... uso de suelo...

El Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, en su artículo 76.1 considera infracción grave «realizar obras de edificación... en contra del uso que corresponda al suelo en el que se ejecuten».

Por tanto, es posible instruir expediente de restitución de la legalidad urbanística si se cometió algún tipo de infracción de esa naturaleza. En este caso, se podría suspender de inmediato las obras si se hubieran iniciado, y proceder a la demolición de lo indebidamente construido e indemnizar al dueño de las obras en los términos que veremos a continuación.

Si por el contrario, no hay infracción urbanística, pero sí hay un acto inválido, en este caso nulo, porque la licencia se concedió sin seguir el procedimiento legalmente establecido, lo que procede es la revisión de oficio de dicho acto administrativo por la vía del artículo 102.1 de la Ley 30/1992.

Respecto al estado de la cuestión en la Comunidad de Madrid debemos señalar que viene regulado en los artículos 193 y siguientes de su Ley del Suelo (protección de la legalidad urbanística) y 201 y siguientes (infracciones urbanísticas), en términos muy similares a los que acabamos de señalar con anterioridad.

Finalmente, no se debe olvidar que habría que tener en cuenta en todo caso lo que establece el planeamiento general regulador de esos terrenos, porque si autorizaba dicha construcción, huelgan muchos de los requisitos exigibles a que antes nos hemos referido.

10. Suponiendo que sí se hubiere iniciado o finalizado la construcción y que esta fuera ilegal, no cabe duda de que ha existido un funcionamiento anormal de los servicios públicos por parte del

ayuntamiento que concedió una licencia de obras que nunca debió ser concedida, y que ha originado unos daños y perjuicios económicos a la sociedad que obtuvo la misma.

Decimos en principio, porque si se demostrara una absoluta mala fe por parte del beneficiario de la licencia en su actuación, en el sentido de que conocía su ilegalidad de forma indubitada y, pese a ello, inicia o finaliza la construcción, pudiera ser que la culpa se desplace del ayuntamiento al beneficiario de la licencia, si no de forma total si, al menos, parcialmente.

El artículo 30 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, cuando se refiere a los supuestos indemnizatorios, en su apartado d) contempla los casos de «anulación de títulos administrativos habilitantes de obra», pero añade «en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado».

En términos similares se expresaba el artículo 44 de la derogada Ley del Suelo 6/1998.

Con independencia de esta responsabilidad patrimonial de la Administración pública debemos tener en cuenta lo siguiente:

- El artículo 78 de la LRBRL señala:
 - «1. Los miembros de las corporaciones locales están sujetos a responsabilidad civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de sus cargos.
 2. Son responsables de los acuerdos de las corporaciones locales los miembros de la misma que voten a favor.
 3. Las corporaciones locales podrán exigir la responsabilidad de sus miembros cuando por dolo, culpa o negligencia grave causen daños o perjuicios a la corporación o a terceros, si estos hubieran sido indemnizados por aquellos.»
- El artículo 60 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, señala que «las autoridades que por dolo o culpa grave con negligencia adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones legales, estarán obligados a indemnizar a la corporación local los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder».

Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 20 de junio de 1986, para que la anulación de una licencia origine responsabilidad en la Administración de la que emana el acto, la causa determinante de aquella ha de ser una infracción legal clara. En este caso, en principio, parece que nos encontramos ante este supuesto al conceder una licencia para construir un matadero en el suelo no urbanizable, pero si se consideró que existía interés público o social para ello, y se

hubiere seguido el procedimiento adecuado (parece que no) no se originaría responsabilidad alguna. Al no ser así, no cabe duda de que puede individualizarse algún tipo de responsabilidad en la persona que concedió esa licencia.

En conclusión, parece que el ayuntamiento deberá indemnizar a la sociedad beneficiaria de la licencia y que, con posterioridad, aquel puede exigir la responsabilidad de quien concedió esa licencia.

Al margen de todo ello y de esa responsabilidad apuntada, pudiera existir también responsabilidad penal por un presunto delito contra la ordenación del territorio previsto en el artículo 320 del Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, o bien de un delito de prevaricación o de similar naturaleza.

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley 7/1985 (LRBRL), arts. 21.1 q) y 3, 52.1 y 78.
- Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 31, 62, 63, 64, 102, 111 y 116.1.
- Ley 6/1998 (LRSV), arts. 9.º, 20 y 44.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 8.º 1, 19.1 h), y 129 a 136.
- Ley Madrid 9/2001 (Ley del Suelo), arts. 13, 28, 29, 153, 154, 157, 193 y 201.
- Ley Madrid 2/2002 (Evaluación Ambiental), disp. adic. cuarta y Anexos 3 punto 4.º y 5 punto 3.º.
- Ley 8/2007 (de Suelo), arts. 12, 13 y 30.
- Decreto de 17 de junio de 1955 (RSCL), arts. 9.º y 22.
- Decreto 2414/1981 (RAMINP), arts. 2.º, 3.º, 7.º 1 y 39.
- RD 1346/1976 (TRLS76), arts. 186 y 187.1
- RD 1174/1987 (Régimen Jurídico de Funcionarios de Habilitación de Carácter Nacional), arts. 2.º y 12.
- RDLeg. 1302/1986 (Evaluación de Impacto Ambiental), anexos.
- RDLeg. 1/1992 (TRLS92), art. 304.
- RDLeg. 2/2000 (TRLCAP), arts. 196.2 a), 208, 209 y 210.
- STC de 18 de octubre de 2004.
- STS, Sala Tercera, de 20 de junio de 1986.