

Dictamen n^o: **115/09**
Consulta: **Alcalde de Torrejón de Velasco**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **25.02.09**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 25 de febrero de 2009, sobre solicitud formulada por el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 13.1.f) 2.º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre revisión de oficio de la licencia de primera ocupación y de legalización de obras otorgada a la mercantil A el 7 de julio de 2004, así como de la licencia otorgada por silencio administrativo de apertura de nave industrial sita en la C/ B n^o aaa, a favor de la misma mercantil, y que fue solicitada el 21 de enero de 2005.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 22 de enero de 2009 tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen preceptivo sobre revisión de oficio de los actos administrativos antes aludidos, suscrita por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, a raíz de la consulta formulada por el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco en el asunto referido en el encabezamiento.

Admitida a trámite dicha solicitud con la fecha aludida, se le procedió a dar entrada con el número 28/09, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 34 apartado 1 de

Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 26/2008, de 10 de abril, venciendo dicho plazo el día 26 de febrero de 2009.

Correspondió su ponencia a la Sección I, por razón de la materia, en virtud de lo establecido en el apartado primero de la Resolución del Presidente del Consejo Consultivo nº 2/2008 en la que se determina el orden, composición y competencia de las Secciones. Su Presidente, el Excmo. Sr. D. Jesús Galera Sanz, firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por unanimidad, por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, reunido en Comisión Permanente en sesión celebrada el día 25 de febrero de 2009.

SEGUNDO.- De la lectura del expediente remitido, resultan de interés los siguientes hechos para la emisión del dictamen:

1.- El 10 de abril de 2003 L.M.Q.M., representante de la mercantil A, solicita del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco licencia de obra mayor para la construcción de nave industrial para taller de cerrajería, en la parcela bbb de la Unidad de Ejecución UE-11 (folio 1). Acompaña a su solicitud visado del Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad de Madrid (COAM) expedido a requerimiento del Arquitecto al que se ha encomendado la Dirección Facultativa, así como certificado del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, a solicitud del aparejador al que se encomienda la dirección de la ejecución material de la obra (folios 2 y 3). Asimismo, se aporta certificado del COAM de viabilidad geométrica del proyecto de ejecución para la construcción de la nave industrial (folio 4).

2.- A la vista de solicitud y documentación presentada, y previo informe favorable del Arquitecto Técnico Municipal Honorífico de 24 de abril de 2003 (folio 6), por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento reunida en

sesión celebrada el 14 de mayo de 2003 –según certificado del Secretario-Interventor (folios 7 y 8)- se otorga la licencia de obra mayor solicitada, con sujeción, entre otras, a la condición de que *“las obras deberán sujetarse estrictamente al proyecto acompañado que se une al expediente”*.

3.- Entre tanto, por C.C.F. en representación de la mercantil D, se solicita en escrito registrado el 10 de febrero de 2004 (folio 10), la transmisión de la licencia de obra concedida a favor de A a nombre de D, de la que también es representante Q.M. El Alcalde certifica en la misma fecha (folio 33), que ha tenido entrada comunicación del aludido Q.M., sobre la transmisión de la licencia de obra concedida a A, a favor de D, cuyo representante legal es el mismo.

4.- El día 13 de abril de 2004, por el Concejal Delegado de Urbanismo se solicita informe (folio 34) de los servicios técnicos municipales, acerca de la *“Comprobación de construcción de nave industrial para taller de cerrajería situada en la parcela bbb de la Unidad de Ejecución UE-11 de Torrejón de Velasco, según licencia concedida a A.*

Por el Arquitecto Técnico Municipal Honorífico se emite informe el mismo 13 de abril de 2004 (folio 35), en que se da cuenta de lo siguiente: *“Primero: las obras de construcción de la mencionada nave industrial se están realizando de acuerdo al proyecto que motivó la licencia de obra mayor, concedida por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento en sesión celebrada el 14 de mayo de 2003. Segundo: Además de las obras contempladas en el Proyecto, se están ejecutando las siguientes obras no contempladas en el Proyecto:*

1.- Estructura auxiliar en el patio posterior para la instalación de un puente grúa. Esta obra, no contemplada en el proyecto, es legalizable.

2.- Cerramiento de la parcela en la zona del patio posterior, tanto en medianería trasera, como en medianería derecha, hasta el nivel del

cerramiento de la fachada, superando la altura determinada para este tipo de cerramientos entre 2 o 3 m. (la altura no es posible determinarla en el momento actual, por estar supeditada a la cota final de la parcela medianera trasera, sobre la que debe medir la altura del cerramiento); esta obra en la situación actual no es legalizable”.

A dicho informe, se acompañan el acta de inspección levantada por funcionarios de la Policía Local de Torrejón de Velasco (folio 38), así como anexo fotográfico, comprensivo de fotografías del lateral izquierdo, parte trasera y lateral derecho de la nave industrial en cuestión, tomadas por los mismos funcionarios (folios 39-42).

5.- Por el Concejal Delegado de Urbanismo, se dicta Resolución –en virtud de Decreto de Alcaldía de 1 de abril de 2004, sobre delegación de competencias del Alcalde en los Concejales– de 14 de abril de 2004 (certificada por la Secretaria, y obrante a los folios 43 y 44), en la que se acuerda, al amparo de los artículos 193 y siguientes de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCAM), la suspensión inmediata de las obras de la nave industrial, así como requerir al propietario de las obras señaladas que solicite, en el plazo de dos meses, la legalización de las obras realizadas de la estructura auxiliar en el patio posterior para la instalación de un puente grúa, sin el amparo de la correspondiente licencia urbanística; así como requerirle también para que, igualmente en el plazo de dos meses, ajuste las obras de la parcela en la zona de patio posterior, tanto en medianería trasera como en medianería derecha, a las condiciones de la licencia concedida.

6.- A pesar de la orden de suspensión existente sobre las obras, por L.M. Q.M. se presenta el 2 de junio de 2004 (folios 49 y siguientes) certificado final de obra del proyecto de ejecución y básico de construcción de la nave industrial, acompañándolo del certificado final de la dirección de obra de 20 de mayo de 2004 (folio 50).

7.- Por el Alcalde-Presidente, a la vista de la solicitud de legalización de obras (anexo al proyecto de ejecución relativa a la modificación de alzados y legalización de obras) en la construcción de la nave industrial para taller de cerrajería en la parcela bbb de la UE-11 del PGOUM de Torrejón de Velasco, interesada por A –cuya copia no se acompaña junto con el expediente–, se solicita informe de los servicios técnicos municipales al respecto.

En el informe emitido por el Arquitecto Técnico Municipal el 16 de junio de 2004 (folio 53), se da cuenta de que la citada empresa presentó el 2 de junio de 2004, solicitud de legalización de las obras realizadas, adjuntando un anexo al proyecto de ejecución, incluyendo las modificaciones consistentes en una estructura metálica para puente grúa en patio posterior, y altura del muro de 3 m. a partir de la cota del suelo de la parcela medianera. En consecuencia, se emite informe favorable, determinándose que las obras pueden ser legalizadas.

La solicitud de legalización se informa, asimismo, en sentido favorable por la Secretaria del Ayuntamiento en fecha 16 de junio de 2004 (folios 54-56).

A la vista de todo lo anterior, por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 21 de junio de 2004 se adopta el acuerdo (certificado por la Secretaria) por el que se concede licencia urbanística para anexo al proyecto de ejecución de nave industrial sita en la parcela bbb de la U.E-11 de Torrejón de Velasco para la modificación de alzados y legalización de la estructura del patio posterior.

8.- A la vista de la anterior licencia, por el representante de A, se vuelve a solicitar en fecha 28 de junio de 2004 (folio 60), licencia de apertura y primera ocupación de la nave sita en la C/ B nº aaa, Polígono E (UE-11).

Dicha solicitud es informada favorablemente por los servicios técnicos municipales el 6 de julio de 2004 (folio 62), así como por la Secretaría Accidental del municipio el 7 de julio (folios 63 y 64).

Finalmente, por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento el 7 de julio de 2004 (folio 65), se adopta el acuerdo (certificado por la Secretario Accidental), por el que se concede a A la licencia de primera ocupación solicitada.

9.- El día 21 de enero de 2005, nuevamente por el representante de A (folio 68), se solicita licencia de apertura e instalación como actividad inocua, adjuntando, entre otra documentación, *“proyecto de licencia de apertura de nave para taller de cerrajería (2 unidades)*. El 24 de enero de 2005, el Alcalde solicita de los servicios técnicos municipales y de la Secretaría-Intervención del Ayuntamiento informe sobre la solicitud de licencia presentada (folio 78).

Por el Arquitecto Técnico Municipal se emite informe favorable (folio 79), en tanto que la Secretaría del Ayuntamiento informa que, en aplicación del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación de la Calidad Ambiental de la Comunidad de Madrid, procede incoar el oportuno procedimiento en orden a la concesión de la licencia solicitada, abriendo trámite de información pública mediante inserción de anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, así como notificación personal a los vecinos interesados (de conformidad con el artículo 45 de la citada Ley 2/2002). Recibidas las correspondientes alegaciones, corresponderá emitir informe técnico y jurídico sobre las mismas, con remisión del expediente completo al órgano competente en materia ambiental del Ayuntamiento. Por último, el órgano competente para el otorgamiento de la licencia solicitada es el Alcalde, en

virtud del artículo 21.1.q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL).

En cumplimiento de este procedimiento, se procede a la inserción del anuncio correspondiente sobre la solicitud de la licencia presentada por A en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el B.O.C.M., donde se publica el 7 de abril de 2005. Asimismo, se notifica personalmente la solicitud de licencia a los vecinos, posibles interesados.

10.- Por M.T.M. (anterior Concejal de Urbanismo) y L.S.S., se presenta escrito de alegaciones en fecha 27 de abril de 2005 (folios 103 y siguientes) en el que se hacen eco de la denuncia presentada con anterioridad en el Ayuntamiento (el 3 de enero de 2005, folios 99 y siguientes). En la misma, ponen de manifiesto que la legalización de las obras del anexo al proyecto de ejecución llevada a cabo por la Junta de Gobierno Local el 21 de junio de 2004 –tras cambio en el gobierno municipal, y estimando sorpresivamente un recurso de reposición interpuesto por el actual Concejal de Urbanismo- no se ajusta al ordenamiento jurídico vigente. En concreto, se dice que la nave industrial, *“en la que el actual Concejal de Urbanismo tiene una de sus empresas”*, no cumple con los requisitos mínimos exigidos por las normas contenidas en el Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Velasco, considerando que la misma adolece de una serie de deficiencias que tienen el carácter de *“no legalizables”*. En concreto, las deficiencias observadas son:

a) La altura de la pared medianera posterior no se ajusta al Proyecto original e incumple la licencia de obra concedida al efecto, al tener una altura de más de 6 metros con respecto a la parcela colindante.

b) El cerramiento perimetral con que cuenta actualmente la nave industrial no se contempla en el Proyecto inicial.

c) No se ha realizado el retranqueo de 5 metros obligado por las normas del Plan General de Ordenación Urbana, habiendo cubierto en el patio posterior –medianería posterior- una superficie de 5,18 metros de ancho por 104,24 metros de largo, siendo el retranqueo actual de cero (0) metros.

d) Se ha procedido a cubrir completamente el patio posterior de la nave industrial, aumentando en 581 m² tanto la ocupación efectiva como la edificabilidad, excediendo de aquella edificabilidad máxima concedida en la Licencia de Obra y, en cualquier caso, excediendo del máximo del 70% de ocupación que marca el Plan General de Ordenación Urbana.

Aparte de la denuncia de estas vulneraciones a la normativa urbanística, se solicita del Alcalde-Presidente la abstención de Q.M. de la deliberación acerca del otorgamiento de esta licencia, por considerar que, al ser parte interesada en el asunto, estaría conculcando con dicha actuación la norma contenida en el artículo 28 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

11.- A solicita el 21 de julio de 2005 (folio 107) identificación industrial del Ayuntamiento, notificándose el correspondiente CIF por Resolución del Alcalde –certificado por la Secretario- de la misma fecha (folio 111).

TERCERO.- Por M.T.M. se formula el 15 de noviembre de 2005 (folios 114 y siguientes), solicitud de declaración de nulidad, al amparo del artículo 102.1 de la LRJAP-PAC, de la Resolución de fecha 7 de julio de 2004, por la que se concede licencia de primera ocupación y de legalización de las obras, así como la licencia de apertura, otorgada por silencio administrativo, ambas a favor de la mercantil A. La causa de nulidad esgrimida por el solicitante es la contemplada en el artículo 62.1.f) de la LRJAP-PAC, que sanciona con nulidad de pleno derecho los actos

expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquirieran facultades o derecho “*cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”. En síntesis, se aduce que la mercantil citada ha obtenido las licencias de primera ocupación y de apertura, que suponen el derecho a ejercer las labores a las que está destinada la nave ilegal, amparados por los correspondientes actos administrativos, que son “*absolutamente contrarios al ordenamiento jurídico*”. Esta solicitud de revisión de oficio fue desestimada de forma presunta por el Ayuntamiento.

CUARTO.- Llegamos, por fin, al dictado de la Sentencia nº 258/2007, de 19 de septiembre de 2007, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid, recaída en los autos de Procedimiento Ordinario 24/06. Interpuesto por M.T.M. recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su solicitud de revisión de oficio de las dos licencias señaladas –la una otorgada de forma expresa, y por silencio positivo la otra-, fueron partes en dicho proceso el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco, como Administración demandada, y A, en calidad de codemandado.

En dicha Sentencia, sin ceñirse estrictamente al estudio de la causa de nulidad invocada por el recurrente en vía administrativa, en aplicación de principio “*iura novit curia*”, se analiza si los actos administrativos cuya revisión se solicitó, adolecen o no de causa alguna de nulidad radical, de las contempladas en el ordenamiento jurídico vigente. En concreto, en los fundamentos jurídicos sexto y séptimo, se estudian los preceptos de la Ley madrileña del Suelo (Ley 9/2001, de 17 de julio), para llegar a la conclusión que la licencia de primera ocupación concedida el 7 de julio de 2004, podría estar afectada de la causa de nulidad de pleno derecho señalada en el artículo 200.2 en relación con el artículo 204.1.b), ambos de la Ley del Suelo, por haberse otorgado con incumplimiento de una medida provisional de protección de la legalidad urbanística, cual fue la orden dada

por el Concejal Delegado de Urbanismo, por delegación del Alcalde, de suspensión inmediata de las obras de construcción de la nave. La segunda licencia (obtenida por silencio positivo) posterior, de apertura e instalación de actividad, estaría asimismo viciada de nulidad, por aplicación del artículo 64.1 de la LRJAP-PAC. A la vista de lo anterior, el fallo de la Sentencia anula el acto presunto por el que el Ayuntamiento denegó la solicitud de revisión de oficio instada por el recurrente, condenando a la Administración demandada a incoar dicho procedimiento, al amparo del artículo 102.1 de la LRJAP-PAC, respecto de los dos actos administrativos (expreso y presunto) acabados de señalar.

Dicha Sentencia fue recurrida en apelación por el codemandado A, ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda), el cual, en Sentencia nº 991/2008, de 22 de mayo de 2008, confirmó íntegramente la sentencia dictada en la instancia, imponiendo las costas al apelante.

QUINTO.- En acatamiento de la Sentencia firme del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Madrid, por el Ayuntamiento de Torrejón de Velasco, en virtud de Resolución de la Alcaldía de 12 de enero de 2009, se incoa el procedimiento de revisión de oficio respecto de los actos señalados, empleando como motivación tan sólo la referencia a la Sentencia del Juzgado que le obligaba a iniciar el procedimiento, pero sin invocar motivo alguno de los señalados en la Ley para proceder a tal revisión. No consta que en dicho procedimiento se haya dado trámite de audiencia a los interesados, ni que se hayan recabado otros informes técnicos, más que los incorporados al expediente de concesión de las sucesivas licencias que A ha ido solicitando del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento remite la solicitud de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, donde tiene su entrada el día 15 de enero de 2009.

Por Resolución del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior de 19 de enero de 2009, se recaba dictamen del Órgano Consultivo, registrándose de entrada el pasado 22 de los corrientes.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra f) 2º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y a solicitud del Alcalde de Torrejón de Velasco, cursada a través del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en virtud del artículo 14.3 de la citada Ley (*“3. Las solicitudes de dictamen de las entidades locales se efectuarán por los Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración local”*), en relación con el artículo 32.3 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

El Ayuntamiento de Torrejón de Velasco está legitimado para recabar dictamen del Consejo Consultivo, por mor de lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de creación del referido órgano consultivo autonómico, donde se establece que: *“1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por (...) las entidades locales (...) sobre (...) 2.º Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*.

Por remisión, el artículo 102.1 de la LRJAP-PAC establece que: *“Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”*.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 199 de la LSCAM establece asimismo, respecto de la revisión por los Ayuntamientos de licencias u órdenes de ejecución, que *“1. Si las obras estuvieran terminadas, las licencias u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya o legitime alguna de las infracciones graves o muy graves definidas en la presente Ley deberán ser revisadas por el órgano municipal correspondiente en los términos y condiciones y por los procedimientos previstos al efecto en la legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*. En definitiva, pues, habrá que estar a lo que sobre la revisión de oficio se establece en la legislación de régimen común, sin perjuicio de las especialidades que, para el ámbito concreto de la Comunidad de Madrid, se contienen en la legislación urbanística autonómica (constituida por la mentada Ley del Suelo madrileña), como después veremos.

Por lo que ahora interesa, la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 102.1 de la LRJAP hace al Consejo de Estado *“u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”*, debe entenderse hecha, a partir de su creación, y respecto de los expedientes de revisión de oficio que se instruyan por las entidades locales de la

Comunidad de Madrid, al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, creado por la citada Ley 6/2007.

SEGUNDA.- Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo diga expresamente el artículo 102.1 de la LRJAP se impone, y más en un caso como éste –en que se revisa un acto declarativo de derechos- la audiencia del o de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 84 de la LRJAP, que obliga a que, instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

En este caso, en aplicación del artículo 31.1.b) de la LRJAP-PAC tiene la condición de interesado el titular de las licencias objeto de revisión, en cuanto que sus derechos e intereses legítimos pueden verse afectados por lo que se decida en el procedimiento. Ostenta esta condición, pues, la mercantil A, al ser la beneficiaria de las dos licencias (expresa y presunta) de cuya revisión se trata.

Pero, asimismo, la condición de interesado recaería en el particular que ha instado la revisión de oficio, T.M., quien es actualmente Concejal del municipio, y que tuvo su intervención también en el procedimiento, al haber dictado la orden de suspensión inmediata de las obras de la nave industrial (cuando era Concejal de Urbanismo). La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1, reconoce la legitimación de T.M. para interponer el recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de la solicitud de revisión de oficio, en consideración a su condición de Concejal del municipio, así como por el perjuicio que alega se le produce, al ser él mismo propietario de otra nave, y considerar que se está dando un trato de favor injustificado a uno de los vecinos, con proscripción del resto. En fin, la Sentencia añade que la

condición de interesado a dicho T.M. no le fue discutida en vía administrativa, por lo que, en definitiva, está legitimado para impugnar en sede judicial los acuerdos que se adopten.

Entendemos que T.M. es efectivamente interesado en el procedimiento, no sólo por las razones apuntadas. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en su artículo 63.1, aparte de remitirse al régimen general del proceso contencioso-administrativo respecto de los sujetos legitimados para promover este recurso jurisdiccional, reconoce, asimismo, legitimación para impugnar los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, a “*b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos*”. El reconocimiento expreso de esta legitimación en sede judicial, supone, asimismo, el reconocimiento de la posibilidad de denunciar las infracciones del ordenamiento jurídico en vía administrativa, como paso previo y necesario para acudir al contencioso. T.M., si bien no votó estrictamente en contra de la adopción del acuerdo por el que se concedió la licencia a A –en cuanto que la licencia de apertura y primera ocupación, única otorgada de forma expresa, fue adoptada por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de la que aquél no formaba parte–, sí es cierto que, aparte de decretar él mismo la paralización inmediata de las obras (cuando era Concejal de Urbanismo), denunció en diversas ocasiones, como aparece documentado en el expediente, las irregularidades cometidas en el otorgamiento de aquélla, lo que le confiere a todas luces legitimación en aplicación de este artículo de la LBRL.

Por otra parte, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 19 de diciembre de 2001, a propósito de la legitimación para recurrir de los miembros de las Corporaciones Locales que hubieran votado en contra del acto o acuerdo de que se trate, declaró que dicha legitimación “*es tan amplia*

como la que se reconoce a los demás sujetos de derecho con arreglo a las leyes procedimentales administrativa y jurisdiccional”. Y a partir de esta afirmación, rechaza el argumento de la Administración que negaba a dichos concejales o miembros de Ayuntamientos el ejercicio de la llamada acción de nulidad del artículo 62 de la LRJAP-PAC, sobre la base de la siguiente consideración:

“Si lo que diferencia a los recursos ordinarios de las llamadas acciones de nulidad es que en los primeros se puede denunciar cualquier clase de infracción del Ordenamiento Jurídico (tanto las determinantes de nulidad radical como de simple anulabilidad), mientras que en los segundos la cognición queda limitada a los vicios de nulidad concretamente alegados, ha de concluirse que a quien se le reconoce legitimación para lo más (plantear a través del cauce impugnatorio ordinario cualquier vicio del acto recurrido) no se le puede negar legitimación para lo menos (restringir su impugnación a concretos vicios de nulidad absoluta)”

Si a lo anterior añadimos, en fin, que la acción en materia de urbanismo es pública, por expresa disposición del artículo 304.1 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (LSOU) –hoy sustituido por el artículo 48.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba la vigente Ley del Suelo–, la consecuencia es que resulta innegable la condición de interesado de T.M. para instar la nulidad de las licencias concedidas a favor de la mercantil A.

Una vez esclarecido, pues, que tienen la condición de interesados, tanto al titular de las licencias, como el solicitante de la revisión de las mismas, se impone entrar a considerar la concreta tramitación que se ha seguido en el procedimiento de revisión de oficio, sobre el que debemos dictaminar, cuestión que abordaremos, en aras a una mayor claridad expositiva, en el apartado siguiente.

TERCERA.- El único trámite que, según la LRJAP-PAC, se impone con carácter preceptivo en el procedimiento para la revisión de oficio de un acto administrativo –aparte de la obligatoriedad de recabar dictamen del Órgano Consultivo correspondiente-, es el de audiencia, contemplado con carácter general en el artículo 84 de aquella Ley. El precepto citado obliga a que, una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se dé vista del expediente a los interesados. En el caso de la revisión de oficio, habida cuenta que la Administración no elabora ninguna propuesta de resolución, pues el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico tiene aquí carácter vinculante (cfr. artículo 102.1 de la LRJAP-PAC), el trámite de audiencia deberá practicarse antes de la remisión del expediente a aquél para emisión de su dictamen preceptivo. Luego interpretando el artículo 84 en coherencia con el artículo 102 de la citada Ley, se extrae la conclusión de que el trámite de audiencia deberá practicarse una vez se haya instruido el procedimiento –si es que hay instrucción que practicar-, e inmediatamente antes de elevar el expediente al Órgano Consultivo para que emita su dictamen.

Dicho esto, en el caso que nos ocupa se observa que dicho trámite de audiencia no se ha practicado. De hecho, el expediente remitido a este Consejo Consultivo consiste tan sólo en el acuerdo adoptado por el Alcalde-Presidente del municipio, acompañado de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que le obligaba a iniciar tal procedimiento, y la Sentencia del TSJ que la confirmaba en apelación. Junto a esta resolución, se remite el expediente completo relativo a las licencias solicitadas y concedidas, sucesivamente, a la mercantil A (comprensivo de tres tomos), así como la solicitud de revisión de oficio inicial formulada por T.M. De modo, que, en cuanto a la revisión de oficio incoada ahora no ha habido propiamente ninguna instrucción del procedimiento.

Sin embargo, no puede perderse de vista que, en este caso, la resolución del Ayuntamiento incoando el procedimiento de revisión de oficio se ha dictado en ejecución de un fallo judicial, que le obligaba en tal sentido, y que en el proceso judicial del que aquél trae causa, fueron partes personadas, además del Ayuntamiento, el solicitante de la revisión de oficio, como recurrente, y la mercantil titular de las licencias, como codemandada.

La jurisprudencia viene interpretando de forma flexible la omisión del trámite de audiencia, considerando siempre dicha ausencia de trámite a la luz de la interdicción de indefensión que prohíbe el artículo 24.1 de la Constitución.

Así, se pueden citar como significativas la STS de 5 de noviembre de 2001 (RJ 4100\2001), que señala que:

“No se aprecia, en consecuencia, que la Sala de instancia haya infringido los preceptos que se invocan como vulnerados al acogerse a determinadas decisiones jurisprudenciales de este Tribunal Supremo en las que se mantiene que debe entenderse subsanado el defecto de falta de audiencia previa del particular cuando éste tuvo suficientes oportunidades de defensa en vía administrativa, amén de las que utilizó luego en la vía judicial y afirmar, en plena consonancia con la interpretación que acaba de exponerse, que, al no tratarse de un procedimiento sancionador, la falta de audiencia previa debe considerarse subsanada por la posterior interposición de los correspondientes recursos en vía administrativa y jurisdiccional y que el principio de economía procesal hace improcedente la retroacción de actuaciones. La omisión del trámite de audiencia debe considerarse, en suma, una irregularidad no invalidante o suficientemente convalidada por las actuaciones posteriores”.

En parecidos términos, también la STS de 9 de febrero de 1996 (RJ 1105\1996) recoge la siguiente doctrina:

“(...) en todo caso, el carácter esencial de la audiencia como medio para la efectividad del ejercicio del derecho de defensa, no puede contemplarse al margen de su propia instrumentalidad, de manera que la nulidad del acto o del procedimiento derivada de la consecuyente indefensión sólo está justificada cuando ésta se produce realmente, es decir cuando se pierde la oportunidad de hacer valer los propios argumentos o de utilizar pertinentes medios de prueba para la defensa de derechos o de intereses legítimos, circunstancia que no puede apreciarse cuando, como en el presente caso ocurre, en la propia vía administrativa y en la jurisdiccional no ha existido limitación alguna para el ejercicio del derecho de defensa en los términos que reconoce el artículo 24 CE, según ha reiterado la doctrina del Tribunal Constitucional al distinguir entre indefensión material y formal. Y en este sentido ha tenido también ocasión de pronunciarse esta Sala, entre otras, en Sentencia de 24 mayo 1995, en la que contemplando razones de economía procesal, excluye retroacciones dilatorias cuando, sin menoscabo de la garantía de los interesados ni limitaciones en las garantías de acierto, una eventual omisión del trámite de alegaciones en el procedimiento administrativo, que en el presente caso, como ha quedado señalado, ni siquiera puede entenderse que se haya producido, resulta subsanada en sede jurisdiccional”.

Aplicando lo expuesto al caso sometido a dictamen, se considera que no es necesaria la retroacción del procedimiento al momento en que debió practicarse el trámite de audiencia en vía administrativa, dado que, según lo acabado de decir, la consecuencia de la anulación de las actuaciones únicamente deberá tener lugar en el caso en que la omisión del trámite de audiencia hubiera producido auténtica indefensión al o a los interesados,

debiendo considerarse la indefensión en sentido material (de fondo), y no meramente formal o adjetivo.

En este caso, tanto el instante de la revisión de oficio de las licencias, como el beneficiario de las mismas, han podido pronunciarse y exponer sus argumentos sobre las posibles causas de nulidad que aquéllas pudieran presentar, tanto en vía administrativa –en el procedimiento que se inició a instancias de A para el otorgamiento de la licencia de instalación de actividad, que acabó concediéndose por silencio positivo, formuló alegaciones el solicitante de la revisión T.M. como después en vía judicial, a raíz del recurso contencioso-administrativo interpuesto por este último frente a la desestimación presunta de su solicitud de revisión de oficio. En el proceso judicial, se personó como codemandada la mercantil A, cuyos argumentos fueron examinados de forma plena por el juzgador. Por último, aquélla tuvo igualmente oportunidad de reiterar esos argumentos al interponer recurso de apelación frente a la sentencia recaída en la primera instancia, que al ser confirmada por la Sala, devino firme y ejecutable. Es precisamente, en ejecución de la primera Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo acogiendo el recurso de T.M., cuando el Ayuntamiento adopta la decisión de incoar el procedimiento de revisión de oficio. De lo expuesto, se deduce que a ninguno de los dos interesados se les ha irrogado indefensión alguna por no haberseles dado trámite para alegaciones en el procedimiento de revisión de oficio, sin perjuicio de la obligación que tiene la Administración de comunicarles la decisión que, a la vista del dictamen de este Consejo Consultivo, finalmente adopte.

En resumen, no resulta necesaria la retroacción de actuaciones por omisión del trámite de audiencia de los interesados, habida cuenta que han tenido ocasión de exponer tanto en vía administrativa, como después en sede judicial, sus respectivas posturas, sin que se pueda argumentar que la omisión de aquel trámite les haya causado indefensión.

CUARTA.- Con carácter previo, antes de entrar a considerar el concreto vicio de nulidad que pudiera afectar a las licencias de cuya revisión se trata, debemos detenernos en la naturaleza de los actos a revisar, dado que sólo los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en tiempo y forma, podrán ser objeto de revisión de oficio (cfr. artículo 102.1 de la LRJAP-PAC).

De la regulación contenida en la LBRL se desprende que el otorgamiento de las licencias es competencia del Alcalde, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local (artículo 21.1.q), siendo esta competencia indelegable (cfr. artículo 21.3 *a sensu contrario*), y que, al ser, por lo acabado de decir, la licencia un acto emanado del Alcalde, la misma pone fin a la vía administrativa (cfr. artículo 52.2.a)), siendo, formalmente, susceptible de ser revisada de oficio.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la LSCAM contempla, al tratar de la intervención municipal en los actos de uso del suelo, construcción y edificación, que dicha intervención se llevará a cabo a través de la expedición de licencias urbanísticas, las cuales se emitirán en relación con una serie de actos que relaciona el artículo 151, entre los cuales se cuentan *“las obras de edificación, así como las de construcción e implantación de instalaciones de toda clase”*, como sería el caso de la construcción de la nave industrial para taller de cerrajería que nos ocupa.

Por otra parte, señala el artículo 152. a) de la LSCAM, respecto del contenido y alcance de la intervención municipal, que: *“La intervención municipal derivada de lo dispuesto en el artículo anterior (...) Se circunscribe estrictamente a la comprobación de la integridad formal y la suficiencia legal del proyecto técnico con arreglo al cual deban ser ejecutadas las obras, así como de la habilitación legal del autor o los*

autores de dicho proyecto y de la conformidad o no de lo proyectado o pretendido a la ordenación urbanística vigente de pertinente aplicación”.

Esta naturaleza de las licencias como actos reglados, ha sido confirmada por nuestro Alto Tribunal, por ejemplo en Sentencia de 22 de enero de 1996, según la cual:

“La licencia tiene un carácter estrictamente reglado, constituyendo un control de la legalidad urbanística –artículos 178.2 de la Ley del Suelo de 1976 y 3.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística- y teniendo que otorgarse cuando el contenido del proyecto se ajusta a tal normativa urbanística o denegarse en caso contrario. Ello no es sino el lógico corolario de lo dispuesto en el artículo 57.1 de la Ley del Suelo, donde se mantiene que tanto la Administración como los particulares quedan obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en dicha Ley y en los Planes y normas aprobadas con arreglo a dicha Ley”.

La LSCAM contempla una variada tipología de procedimientos específicos de otorgamiento de licencias en función de los actos de construcción, edificación y uso del suelo que se proyecten (artículos 153 a 156), sin perjuicio de remitirse a las normas de organización municipal en relación con el establecimiento de una regulación concreta por cada Ayuntamiento (cfr. artículo 157.2). Así, la LSCAM distingue entre la intervención a llevar a cabo en relación con los actos no precisados de proyecto técnico de obras de edificación (artículo 153), de la intervención municipal respecto de actos que precisen de proyecto técnico de obras de edificación (artículo 154), esto es, las obras de nueva planta o de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, ya sean provisionales o ya permanentes, entendiendo por tales las intervenciones totales o parciales que impliquen una variación esencial de la composición general exterior, la

volumetría o el conjunto del sistema estructural y los cambios de usos característicos de los mismos. Junto a estas dos categorías de actos, la LSCAM contempla también la intervención de los usos (artículo 155), así como la intervención respecto de una categoría residual, que el artículo 156 denomina “*los restantes actos sujetos a licencia urbanística*”.

En el caso presente, la licencia de obras para la construcción de nave industrial solicitada por A y que le fue concedida el 14 de mayo de 2003, estaría sometida al procedimiento y requisitos del artículo 154 de la LSCAM; en tanto que la licencia de primera ocupación de la nave industrial –que le fue otorgada por el Alcalde del municipio el 7 de julio de 2004- se encuentra sujeta, por expresa disposición de la regla 6ª del mismo artículo 154, a las reglas 4ª, 5ª, 6ª y 7ª del artículo 153, relativo a los actos no precisados de proyecto técnico de obras de edificación. Esta remisión supone que, obtenida licencia para la realización de cualquiera de las obras que especifica el artículo 154 (precisadas de proyecto técnico de obras de edificación), respecto de la licencia de primera ocupación de las mismas, se deberá proceder del modo siguiente:

- Una vez comunicada al Ayuntamiento la certificación final de las obras –lo que deberá hacerse antes de la recepción de las mismas por el promotor-, se practicará por los servicios municipales una inspección final, en el plazo máximo de un mes, contado desde la comunicación, con declaración de la conformidad o no de las obras ejecutadas y del uso a que vayan a ser destinadas a la ordenación urbanística aplicable.

- La declaración de conformidad efectuada por los servicios municipales bastará para el otorgamiento de licencia urbanística definitiva, que incluirá la de primera ocupación.

- El plazo para la resolución sobre la licencia será de un mes desde el levantamiento del acta de inspección de conformidad, que se interrumpirá

en todo caso hasta que se produzca de ser necesaria, la calificación ambiental.

- La licencia urbanística definitiva, caso de no haberse acreditado aún todas las restantes autorizaciones y, en su caso, concesiones administrativas exigibles, se otorgará sin perjuicio y a reserva de las que estén aún pendientes, no adquiriendo eficacia sino tras la obtención de todas ellas.

En esta exposición general, debemos apuntar también que las licencias, además de emitirse de forma expresa, podrán entenderse concedidas por silencio positivo, en aplicación, en nuestra Comunidad Autónoma, del artículo 152 c) de la LSCAM, que determina que *“La falta de resolución expresa y notificación dentro de plazo tendrá efectos estimatorios, salvo en los supuestos expresamente previstos en la presente Ley”*.

También el artículo 154 de la LSCAM, referente a la intervención municipal en relación con los actos precisados de proyecto técnico de obras de edificación –como sería la licencia de obras para la construcción de la nave industrial, en el caso que nos ocupa-, contiene una concreción de esta regla general sobre el otorgamiento de las licencias por silencio positivo, en su regla 5ª, según la cual: *“Transcurridos tres meses desde la presentación de la solicitud de licencia sin notificación de requerimiento o resolución municipales, o un mes desde el cumplimiento del requerimiento de subsanación de deficiencias o mejora de la solicitud que hubiera podido ser formulada, se entenderá otorgada la licencia por silencio positivo en los términos resultantes del correspondiente proyecto de obras de edificación”*.

Esta regla del silencio positivo no se realiza, sin embargo, respecto de la licencia de primera ocupación que, al encontrarse sometida a las normas de procedimiento contenidas en las reglas 4ª a 7ª del artículo 153 de la LSCAM, se entiende que no podrá ser concedida por la vía del silencio, sino que el transcurso del plazo de dos meses (un mes para la inspección

final de las obras desde la recepción de la certificación final, y otro mes más para la expedición de la licencia desde el levantamiento del acta de inspección de conformidad), supondrá la desestimación presunta de la solicitud de la licencia de primera ocupación, sin perjuicio de que el Ayuntamiento tendrá siempre la obligación de resolver de forma expresa, y sin sujeción al sentido negativo del silencio (cfr. artículo 43.4.b) de la LRJAP-PAC).

En este caso, la solicitud de revisión de oficio instada por T.M. se dirige hacia dos actos: el primero, la licencia de apertura y primera ocupación de la nave industrial concedida de forma expresa a A el 7 de julio de 2004; y el segundo, la licencia de apertura e instalación como actividad inocua de taller de cerrajería en la citada nave industrial, solicitada por la mercantil el 21 de enero de 2005, y que, según el solicitante de la revisión de oficio, debió entenderse concedida el 21 de abril de ese mismo año, en aplicación del plazo general de tres meses que contempla el artículo 42.3 de la LRJAP-PAC. Sin embargo, como después veremos, no se trata ésta de una licencia sometida a la regulación de la LSCAM, sino que la misma se encuentra sujeta, en cuanto a su otorgamiento, a los trámites impuestos por la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Y estudiaremos en la consideración jurídica sexta los efectos que el transcurso del plazo máximo para resolver tiene respecto de la licencia solicitada.

QUINTA.- Una vez hechas las consideraciones anteriores, estamos ya en condiciones de examinar si las dos licencias que ahora se pretende revisar adolecen de causa alguna de nulidad radical de las señaladas en el ordenamiento jurídico.

Si observamos la solicitud de revisión de oficio formulada inicialmente por T.M., en la misma se denunciaban vicios de legalidad ordinaria de la licencia de primera ocupación otorgada a A el 7 de julio de 2004. Como

quedó reflejado en los antecedentes de hecho, en dicha solicitud se ponía de manifiesto que, por virtud de aquella licencia, se había procedido a legalizar las obras realizadas en la nave industrial, algunas de las cuales no estaban contempladas en el proyecto inicial que permitió el otorgamiento de la primitiva licencia de obra mayor (la altura de la pared medianera posterior rebasaba la del proyecto original, al tener una altura muy superior a la de la parcela colindante; así como el cerramiento perimetral, que tampoco contemplado), y otras contravenían directamente las normas del Plan General de Ordenación Urbana del municipio (no se cumplía en la medianería posterior el retranqueo de 5 metros exigido por el planeamiento; asimismo, se superaba el límite máximo del 70% de edificabilidad fijado en el Plan, mediante el cubrimiento total del patio posterior de la nave).

Ello no obstante, dichos vicios que pudieran afectar a la primera de las licencias concedidas son vicios de mera legalidad ordinaria, ninguno de los cuales se encuentra en el listado *numerus clausus* de causas de nulidad que recoge la LRJAP-PAC. Y dado que el interesado solicita la revisión de oficio de la licencia, no es dable examinar ahora si la misma adolece o no de vicio determinante de mera anulabilidad, cuya invocación y examen sólo hubiera sido posible si el interesado hubiera hecho uso frente a la licencia de un recurso de reposición, el cual podía haberse interpuesto en cualquier fecha —a falta de notificación, según el artículo 58.3 de la LRJAP-PAC, ésta se entiende realizada a partir del momento en que el interesado interpone cualquier recurso que proceda contra el acto—, y siempre con el límite temporal de los cuatro años que establecen los artículos 236.1 y 237.1 de la LSCAM, así como el artículo 48.2 de la vigente Ley del Suelo, cuyo Texto Refundido ha sido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. A partir del transcurso de esos cuatro años, se consolidan las situaciones consagradas por las licencias

urbanísticas, a excepción de las que afecten a zonas verdes o espacios libres, cuya impugnación podrá hacerse en cualquier tiempo.

Sentado, pues, que no es posible estudiar en sede de revisión de oficio más que las causas tasadas de nulidad radical que establece la legislación vigente, podemos pasar a estudiar si aquellas licencias adolecen o no de vicio de nulidad que justificase su expulsión del mundo jurídico a través de este recurso extremo.

Como antes veíamos, el artículo 102.1 de la LRJAP-PAC, citado *supra*, permite revisar de oficio, en cualquier momento, a iniciativa de la propia Administración autora del acto o a instancia de parte, cualquier acto que adolezca de causa de nulidad radical o de pleno derecho de las señaladas en el artículo 62.1 de la misma Ley. Este precepto sanciona con nulidad radical una serie de actos afectados por vicios de gravedad extrema, entre otros, y bajo la letra f), “*los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”, siendo éste el concreto motivo invocado por T.M., cuando solicitó la revisión de las licencias en vía administrativa, reproduciendo dicha petición en los mismos términos al interponer recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de su solicitud. Sin embargo, la Sentencia de cuya ejecución se trata, y que ahora obliga a la Administración demandada a revisar de oficio las licencias, no entra a considerar este concreto motivo de nulidad, pasando a examinar las causas de esta índole que recoge expresamente la LSCAM. Este razonamiento es correcto, dado que, en puridad, la licencia no permite la adquisición de facultades o derechos, sino que simplemente hace posible su ejercicio, siendo la actividad de la Administración una potestad reglada, de mera comprobación de la regularidad formal de los requisitos y documentos presentados por el solicitante a la luz de las determinaciones contenidas en el planeamiento.

También señalábamos en la consideración jurídica primera que el artículo 199 de la LSCAM permite a los municipios revisar las licencias u órdenes de ejecución de acuerdo con la legislación del procedimiento administrativo común, si bien, añade una causa de nulidad nueva, distinta de las contempladas en el elenco del artículo 62.1 de la LRJAP-PAC. En efecto, el artículo 200.2 de la LSCAM establece que “*Son nulas de pleno derecho, a los efectos de lo dispuesto en el número 1 del artículo 199, las licencias que legitimen y las órdenes de ejecución que impongan actos o usos que constituyan, de acuerdo con la presente Ley, infracciones urbanísticas muy graves y, en todo caso, las que afecten a zonas verdes y espacios libres*”. Dicha norma, al ser especial, prevalecería sobre cualquier otra norma general contenida en el artículo 62.1 de la LRJAP, de tal manera que, concurriendo la causa de nulidad referida en la Ley madrileña del suelo, además de otra contenida en la LRJAP-PAC, prevalecería aquélla sobre ésta (en aplicación del viejo aforismo *lex specialis derogat lex generalis*).

Si acudimos al precepto que, dentro de la Ley madrileña, contiene los tipos de infracciones muy graves, nos encontramos con que el artículo 204.2 conceptúa como tal en su apartado b) “*El incumplimiento total o parcial de las obligaciones impuestas por medidas provisionales o cautelares adoptadas con motivo del ejercicio de la potestad de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico perturbado*”.

En el caso presente, como quedó reflejado en el acta levantada por funcionarios de la Policía Local del municipio, así como en el informe elaborado por el Arquitecto Técnico Municipal Honorífico, a petición del Concejal Delegado de Urbanismo el 13 de abril de 2004, se pudo constatar que, aparte de las obras contempladas en el proyecto que motivó el otorgamiento de la primera licencia de obra mayor, se estaban realizando en la nave industrial otra serie de obras no contempladas en dicho proyecto,

señalando el autor del informe que alguna de ellas (estructura auxiliar en el patio posterior para la instalación de un puente grúa) era legalizable, en tanto que otras (cerramiento de la parcela en la zona posterior del patio, tanto en medianería trasera como en medianería derecha, superando la altura determinada para este tipo de cerramientos entre 2 ó 3 metros), no eran susceptibles de legalización.

Ello motivó que el citado Concejal Delegado –el hoy solicitante de la revisión de oficio, T.M.- dictase, por delegación del Alcalde, una orden de suspensión inmediata de las obras el 14 de abril de 2004, con requerimiento al propietario para legalizar las obras realizadas que fueran susceptibles de ello, en el plazo de dos meses, así como, en el mismo plazo, ajustar las obras no legalizables a las condiciones de la licencia primitivamente concedida. Dicha orden se adoptó al amparo del artículo 193 de la LSCAM, primero de los dedicados a las medidas de protección de la legalidad urbanística. Según este precepto, *“Cuando un acto de construcción, edificación o uso del suelo sujetos a intervención municipal se realizase sin licencia u orden de ejecución conforme a esta Ley o sin ajustarse a las condiciones señaladas en una u otra, el Alcalde dispondrá la suspensión inmediata del acto, practicando simultáneamente comunicación de esta medida a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística y al interesado”*. Añade el artículo 194.1 de la misma Ley que *“En el plazo de dos meses, contados desde la notificación de la suspensión regulada en los números 1 y 2 del artículo anterior, el interesado deberá solicitar la legalización o, en su caso, ajustar las obras o los usos a la licencia u orden de ejecución”*.

En el caso presente, el propietario de A procedió a instar la legalización de las obras el 2 de junio de 2004 –el mismo día en que presentaba en el Ayuntamiento el certificado de fin de obra-. A esa fecha, no habían transcurrido todavía dos meses desde el dictado del acuerdo de suspensión

de las obras. Es decir, que el titular de la mercantil procedió conforme a lo ordenado en el artículo 194.1 de la Ley del Suelo madrileña.

Si el propietario, una vez decretada la suspensión de las obras, no procede a la legalización de las realizadas sin licencia o al ajuste a las condiciones de la licencia primitiva, y que no fueran susceptibles de legalización, estaría incurriendo en infracción urbanística muy grave. Sin embargo, si insta del Ayuntamiento la legalización de las obras en ese plazo de dos meses, la licencia de primera ocupación que posteriormente se otorgue no se encontraría incurso en causa alguna de nulidad radical.

Cosa distinta es que para el dictado del Acuerdo del Alcalde de 7 de julio de 2004, concediendo la licencia de primera ocupación, se hubiese omitido alguno de los trámites preceptivos que marcan las reglas 4^a a 7^a del artículo 153 de la LSCAM, aplicables respecto de este tipo de licencia, por expresa disposición de la regla 4^a del artículo 154. En efecto, no consta que, en este caso, una vez presentada la certificación final de las obras, se hubiera procedido, en el plazo del mes siguiente, a levantar acta de inspección final, a efectos de comprobar la conformidad o no de las obras ejecutadas a la ordenación urbanística aplicable. Aquí sólo aparece acreditado que por el Arquitecto Técnico municipal se emitió un informe favorable en fecha 16 de junio de 2004 respecto de la solicitud de legalización del anexo al proyecto de edificación presentado por el propietario el 2 de junio. En dicho informe no se hacía mención a que el técnico hubiera inspeccionado sobre el terreno las obras, y levantado el acta correspondiente verificando su conformidad con el planeamiento, extremo éste impuesto –aparte de por la regla 4^a del artículo 153–, por el artículo 192 de la LSCAM. En todo caso, esta cuestión afectaría a la anulabilidad de la licencia así concedida; nunca sería determinante de su nulidad radical o de pleno derecho, dado que, al existir el informe del técnico municipal –aunque el mismo no esté amparado en el acta correspondiente– no se puede

argumentar que la licencia se hubiese dictado con omisión total del procedimiento legalmente establecido (cfr. artículo 62.1.e) de la LRJAP-PAC).

En suma, de lo dicho podemos concluir que, respecto de la licencia de primera ocupación de la nave industrial, no es posible su revisión de oficio, al no adolecer la misma de causa alguna de nulidad radical que justifique su expulsión del ordenamiento jurídico por este medio.

SEXTA.- Respecto de la licencia de apertura e instalación como actividad inocua, para taller de cerrajería, solicitada por A, el 21 de enero de 2005, el solicitante de la revisión de oficio entiende que ha sido concedida por silencio positivo, por transcurso del plazo de tres meses sin haberse dictado resolución expresa, el 21 de abril de 2005.

Se trata ésta de una licencia, como decíamos *supra*, sometida en cuanto a su otorgamiento, al procedimiento especial contemplado en la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. En dicha ley, se contemplan tres procedimientos ambientales (artículo 4), que son: el Análisis Ambiental de Planes y Programas, la Evaluación de Impacto Ambiental (a tramitar por el procedimiento ordinario o por el abreviado) y la Evaluación Ambiental de Actividades. Junto a ellos, se prevé también (artículo 5), que el órgano ambiental de la Comunidad de Madrid decida, estudiando caso por caso y basándose en los criterios recogidos en el Anexo VII, si alguno de los planes, programas, proyectos y actividades de los que en dicho precepto se recogen deben o no someterse a un procedimiento ambiental.

En concreto, el Título IV de la Ley 2/2002, regula la Evaluación Ambiental de Actividades. Dicho procedimiento ambiental se contempla respecto de las actividades relacionadas en el Anexo Quinto de la Ley, entre las cuales se mencionan, junto a proyectos agropecuarios y otros

proyectos e instalaciones, una serie de “*proyectos industriales*”, dentro de los que se incluyen los de “*Forja, estampado, embutido, troquelado, corte y repujado de metales no incluidos en otros Anexos de esta Ley*”, categoría en la cual, por eliminación, entraría el taller de cerrajería que pretende instalar en la nave la mercantil A. El procedimiento de Evaluación Ambiental de Actividades, cuya tramitación y resolución corresponde a los municipios (artículo 42), se iniciará a instancias del promotor de la actividad de que se trate, mediante la presentación de la solicitud de autorización o licencia, acompañada de un proyecto técnico, que habrá de reunir los requisitos que recoge el artículo 44. Dicha solicitud de autorización o licencia se someterá a trámite de información pública (artículo 45). Si el informe se prevé que va a ser desfavorable, o que deben imponerse medidas correctoras, el órgano competente dará traslado al promotor de la propuesta de informe, a efectos de que pueda formular alegaciones (artículo 46). Por último, el procedimiento culmina con la emisión del llamado “*Informe de Evaluación Ambiental de Actividades*” a emitir por el Ayuntamiento, que determinará, únicamente a efectos ambientales, las condiciones con arreglo a las cuales podrá iniciarse la actividad, sin perjuicio de las demás licencias y autorizaciones administrativas que puedan ser necesarias (artículo 45.1 y 2).

Por lo que ahora interesa, el Informe de Evaluación Ambiental de Actividades deberá emitirse en un plazo máximo de cinco meses, a contar desde la presentación de la solicitud, por lo que transcurrido dicho plazo sin haberse dictado resolución expresa, podrá entenderse que el Informe es negativo (cfr. artículo 47.3 de la Ley 2/2002). Además, se establece en el artículo 47.4 que “*el Informe de Evaluación Ambiental de Actividades favorable será un requisito previo e indispensable para la concesión de cualquier licencia municipal relacionada con el proyecto o actividad en cuestión, siendo, asimismo, el contenido de dicho Informe vinculante para tales licencias*”. Como colofón de lo anterior, el artículo 47.5 dispone que

“Las licencias municipales otorgadas contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior serán nulas de pleno derecho”.

De lo dicho se extrae la conclusión de que la licencia de apertura e instalación como actividad inocua para taller de cerrajería en nave industrial, no puede entenderse nunca concedida por silencio positivo, como si se tratase de una licencia urbanística más. Nos encontramos ante un caso en que, por expresa disposición de la Ley, la concesión de dicha licencia se encuentra subordinada al previo otorgamiento de un informe especial (el Informe de Evaluación Ambiental de Actividades), cuyo contenido resulta vinculante para la concesión de aquella licencia. De tal modo, que transcurrido el plazo máximo legal para resolver el procedimiento para la emisión de dicho informe sin haberse emitido éste –o dictado resolución expresa–, la consecuencia es que el mismo se entiende desfavorable, y que, en consecuencia, no podrá otorgarse la licencia para la instalación de la actividad que se pretende.

Luego, por tanto, el 21 de julio de 2005 –cinco meses después de la solicitud de la licencia de apertura e instalación como actividad inocua, presentada por A ante el Ayuntamiento el 21 de enero de 2005– debió entenderse que el procedimiento ambiental señalado había culminado con informe desfavorable. Y que la licencia, por tanto, no podía otorgarse.

En conclusión, no es posible proceder a revisar de oficio la licencia mencionada, toda vez que, respecto de ésta, no ha operado la institución del silencio positivo, que se pretende por parte del solicitante de su revisión de oficio. Dicha licencia, al estar sometida a la previa emisión del tantas veces citado Informe de Evaluación Ambiental de Actividades, que debió entenderse negativo por transcurso del plazo máximo para su emisión sin haberse dictado resolución expresa, no se ha concedido nunca.

En vista de todo lo anterior, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de la licencia de primera ocupación de la nave sita en la C/ B n °aaa, Polígono E (UE-11), otorgada por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco el 7 de abril de 2004, a favor de la mercantil A, por no encontrarse incurso en causa de nulidad radical o de pleno derecho.

No es posible revisar la licencia de apertura e instalación como actividad inocua para taller de cerrajería en nave industrial, solicitada por la misma mercantil el 21 de enero de 2005, al no haber acto alguno que revisar, y ello en mérito a las razones que han quedado expuestas en el cuerpo de este dictamen.

El presente dictamen es vinculante.

Madrid, 25 de febrero de 2009