

Dictamen nº: **6/22**
Consulta: **Alcalde de Arganda del Rey**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **11.01.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 11 de enero de 2022, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Arganda del Rey a través del consejero de Administración Local y Digitalización al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de GESTIÓN ARGANDA COAR S.L.U, relativo a las resoluciones de fecha 21 de julio de 2015 y 22 de noviembre de 2016 por las que se concedieron licencias de obras en el expediente 21/2014-OMA para acondicionamiento de nave industrial para la instalación de unidad de suministro de combustible, en Camino A nº aaa de Arganda del Rey (Madrid) y resolución de fecha 7 de diciembre de 2015 por la que se concedió licencia de instalación de la actividad en el expediente LI 84/2014.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 30 de noviembre de 2021 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio descrita en el encabezamiento. A dicho expediente se le asignó el número 645/21.

La ponencia ha correspondido, según las reglas generales de reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Laura Cebrián Herranz, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 11 de enero de 2022.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación que se considera suficiente para proceder a la emisión del presente dictamen.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Arganda del Rey se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

Con fecha 21 de julio de 2015, previo informe favorable del arquitecto municipal, por el concejal delegado de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública del Ayuntamiento de Arganda del Rey se emite Resolución Núm. 2015004108, mediante la que se concede a la sociedad INMOMEDIA GM 2001, S.L., licencia de obra mayor para acondicionamiento de nave industrial para la instalación de unidad de suministro de combustible, en Cm. A nº aaa de Arganda del Rey (Madrid).

Con fecha 6 de noviembre de 2015, por el mismo concejal se emite resolución por la que se deja sin efectos jurídicos la licencia de obras concedida y se paralizan las obras de acondicionamiento de la nave industrial hasta tanto se obtenga la licencia de instalación para la actividad de unidad de suministro a desarrollar en la parcela objeto de la licencia de obras.

Con fecha 14 de diciembre de 2015 por el mismo concejal se emite resolución, mediante la que se levanta la suspensión de las obras de acondicionamiento de nave industrial antes referida.

Con fecha 22 de noviembre de 2016 por el mismo concejal se emite resolución mediante la que se resuelve conceder ampliación de licencia de obra mayor para obras de demolición parcial y refuerzo estructural de la citada nave, que consisten en actuaciones exteriores de urbanización dirigidas a mejorar la seguridad del tráfico rodado y peatonal, tales como ampliación de acceso, renovación y refuerzo de señalizaciones y protección de árbol existente, todo ello, para dar cumplimiento a medidas correctoras propuestas por el promotor de la obra, a partir de las cuales se obtiene la licencia de instalación de unidad de suministro, mediante Resolución N° 2015006303 de 7 de diciembre de 2015 emitida por el concejal delegado de Empleo, Industria, Desarrollo Local, Turismo, Innovación, Medio Ambiente y Medio Rural.

Con fecha 14 de diciembre de 2016 por Resolución Núm. 2016005773 emitida por el concejal delegado de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública se concede cambio de titularidad a favor de la sociedad DISERMOBIL ARGANDA, S.L. de las licencias concedidas.

Con fecha 1 de febrero de 2017 mediante Resolución Núm. 2017000574 del concejal delegado de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública, se concede a la sociedad DISERMOBIL ARGANDA, S.L., licencia de primera ocupación de acondicionamiento de nave industrial y actuaciones exteriores de urbanización, conforme a las licencias de obras concedidas.

TERCERO.- Con fecha 15 de febrero de 2019 la entidad GESTIÓN ARGANDA COAR S.L.U, solicita la revisión de oficio de las resoluciones de otorgamiento de licencias de obras de 21 de julio de 2015 y 22 de noviembre de 2016, de licencia de instalación de 7 de diciembre de 2015 y de primera ocupación de 1 de febrero de 2017, en virtud de lo establecido en el art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

La solicitante indica que es titular de una estación de servicio en Arganda del Rey, y sostiene que las citadas resoluciones adoptadas por parte del Ayuntamiento implican un incumplimiento flagrante de la normativa aplicable a este tipo de instalaciones, habiéndose desatendido las normas urbanísticas más elementales y los requisitos básicos aplicables a las instalaciones de suministro de carburante.

Considera inviable sostener que se trata del aprovechamiento de una instalación preexistente y anterior a la entrada en vigor del PGOU actual cuando lo que se ha hecho realmente es desmantelar la instalación preexistente en su totalidad, dejando exclusivamente cuatro pilares, por lo que en absoluto puede considerarse una remodelación.

Indica que además de la legitimación por su interés no sólo legítimo sino hasta directo como perjudicado directo por la nueva estación de servicio que se ha instalado, resulta también tal legitimación del reconocimiento de la acción popular que se prevé en materias urbanísticas y específicamente en materia de ejecución urbanística como la que nos ocupa, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

Expone que las resoluciones de referencia son nulas de pleno derecho ex artículo 47.1 e) y f), por los siguientes motivos:

1.- Aduce que se ha prescindido totalmente del procedimiento legalmente establecido para la implantación de la instalación al haberse otorgado las licencias referidas sin contar con los informes preceptivos previos a la concesión de las mismas.

2.- Incumplimiento de los requisitos previstos en el PGOU en cuanto a la parcela mínima.

Señala que en el proyecto técnico aportado por el promotor en julio de 2014, se indica que la parcela mínima conforme a la Ordenanza que es de aplicación, esto es la Ordenanza Tipo-4, es de 500 m², mientras que la parcela para la que se piden licencias tiene 414,33 m².

Explica que resultan confusas y contradictorias las medidas de la parcela a las que se hace referencia en el expediente puesto que mientras en el proyecto presentado se indica que mide 414,33 m², en el estudio de impacto ambiental se dice que la superficie total es de 428 m², y lo más llamativo a su juicio es que, según la consulta descriptiva y gráfica del catastro la superficie gráfica de la parcela es de 380 m².

Indica que el promotor pretende justificar el incumplimiento de las medidas de parcela mínima fijadas en la Ordenanza de aplicación, amparándose en el artículo 1.04.02 del PGOU, Parcela mínima, de acuerdo con el cual:

“1. Es la establecida en las Ordenanzas de Edificación y Usos como unidad mínima de parcelación a efectos de edificación, con el alcance señalado en el artículo 95 Ley 5/76.

2. En ningún caso podrán realizarse parcelaciones en fincas inferiores a dos veces el tamaño establecido como parcela mínima en la Ordenanza de aplicación.

3. En parcelas inferiores a la definida como mínima donde, por preexistencias de la edificación existente (situaciones previas a la aprobación definitiva del presente Plan General), se justifique la imposibilidad del cumplimiento de esta condición, podrá eximirse de ella, siempre que:

- La construcción a realizar cumpla los restantes parámetros definidos por la ordenanza particular de edificación.

- *Los servicios técnicos municipales estimen positivamente la solicitud de exención en base a circunstancias urbanísticas justificadas*".

Considera por una parte, que no se puede entender que estamos ante unas obras que se llevan a cabo en una instalación preexistente teniendo en cuenta que si bien la primera licencia de obras, de 9 de mayo de 2014, se solicitó para "*obras de demolición parcial y refuerzo estructural en nave industrial*", ya en el primer informe de la arquitecta municipal, de 17 de junio de 2014, se requiere al promotor abundante documentación complementaria, pues se considera necesaria una "*aclaración del objeto de la licencia, dado que, a la vista de la documentación técnica presentada, ésta sólo reflejaba parte de las obras necesarias*". Precisa que se indicaba en este informe que la aclaración o complementación de trabajos no reflejados, presupondría una modificación en las mediciones y presupuesto.

Considera significativo que en el proyecto que presenta la promotora el 7 de julio de 2014 no se hable ya de "*obras de demolición parcial y refuerzo estructural en nave industrial*", sino de "*obras de acondicionamiento en nave industrial*".

También otorga relevancia al hecho de que se tenga que reclamar al promotor en fecha 29 de diciembre de 2014, aclaraciones sobre el plan de gestión de residuos, precisamente porque se da incongruencia entre las mediciones aportadas por el promotor y las practicadas por los técnicos municipales.

Especialmente ilustrativo considera el hecho de que, al avanzar la tramitación del expediente, se tiene que resolver ampliar la licencia de obras para actuaciones exteriores de urbanización refiriéndose aquí al informe técnico de 11 de noviembre de 2016, por el que se informa favorablemente la procedencia de conceder la ampliación de la licencia de obras, en el que se dice que procede esta ampliación porque en la documentación aportada por el promotor con las medidas correctoras, se

reflejan *“obras no contempladas en la Licencia de Obras concedida por Resolución de 21 de julio de 2014”*.

Indica que de todas formas, basta una visión exterior de las obras llevadas a cabo para entender que no estamos ante una simple remodelación y se remite a las fotos que aporta comparativas de la parcela con el edificio preexistente y después de ejecutarse las obras que han sido objeto de estas licencias.

Se remite a su vez al informe del Departamento de Planificación y Atención Ciudadana de la Policía Local, de 10 de noviembre de 2015 que, a la vista de las obras que se estaban ejecutando, dice textualmente: *“No nos estamos refiriendo a una antigua gasolinera que deba quedar integrada en una nueva actuación urbanística. Nos referimos a una estación de servicio de nueva implantación y que se quiere quede integrada en una zona urbanística de no muy lejana configuración, aprovechando una parcela que hasta ahora se dedicaba a uso industrial muy distinto al que ahora se le pretende dar”*.

Precisa que, aunque se admitiera que se trata de remodelar una edificación preexistente, cosa que en absoluto hace, es que tampoco se dan los restantes condicionantes para que se pudiera eximir al promotor de cumplir con esta previsión sobre la parcela mínima.

Indica que no se encuentra justificación alguna para que este proyecto no cumpla con la Ordenanza Tipo 4, que le es de aplicación y añade que de hecho, en el informe jurídico-propuesta de resolución, de 21 de julio de 2015, que sirve de base a la resolución por la que se concede la licencia de obras, se dice expresamente que *“la parcela donde se pretende ejecutar la obra solicitada tiene la consideración de solar de conformidad con lo establecido en el art. 14 de la Ley 9/2001, y le es de aplicación lo dispuesto en la Ordenanza Tipo 4-1º de las Normas Particulares del Plan General de Ordenación Urbana en vigor”*, y añade que

lo mismo se indica en el informe jurídico-propuesta de resolución de 21 de noviembre de 2015 relativo a la concesión de la licencia de ampliación.

Considera por lo tanto, que la resolución por la que se conceden las licencias, en base a los datos aportados en el proyecto, incumpliendo lo previsto sobre parcela mínima, ha de considerarse nula de pleno derecho.

3.- Nulidad de las resoluciones impugnadas por incumplimiento de la normativa referente a los retranqueos.

En este apartado indica que se recoge en el proyecto técnico de junio de 2014 que los metros de retranqueo exigidos por la Ordenanza aplicable son 7,5 metros en el frente de la parcela y de 5,5 metros en el fondo de la misma, tal y como establece como requisito *sine qua non* en el Art. 7.06.04.2 PGOU.

Indica que en el proyecto se reduce drásticamente esos metros mínimos de retranqueo, puesto que, según se indica, los metros de retranqueo en el frente son 3,62m y los del fondo de 2,31m.

Explica que el proyecto trata de justificarse este incumplimiento acudiendo a distintos argumentos:

Por un lado, se indica que la parcela está integrada dentro de un polígono afectado por un PERI, *“el cual establece nuevas condiciones para el aprovechamiento de las parcelas incluidas dentro de dicho ámbito, lo cual supone que la parcela objeto de proyecto se encontraría dentro del supuesto de fuera de ordenación y en concreto fuera de ordenación no expresa...”*.

Se invoca en el proyecto el Art. 4.04.04 PGOU, que establece para estos supuestos de fuera de ordenación no expresa:

“Las edificaciones, instalaciones o actividades que contraviniendo lo especificado por las Normas de este Plan, no incurran en alguno de los

supuestos anteriores serán consideradas como fuera de ordenación no expresa. La única limitación que se les impone es la prohibición de ejecutar en ellas obras de ampliación que no lleven aparejadas medidas tendentes, en la medida de lo posible, al cumplimiento de las condiciones infringidas”.

El escrito precisa que en la tramitación de la licencia de obra, esta parcela no está integrada en un polígono afectado por una PERI, y no se trata de un supuesto de fuera de ordenación, pero incluso si lo fuera, bajo ningún concepto cabría autorizar la implantación de la estación de servicio, ya que en régimen de fuera de ordenación solamente caben obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente.

Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.04.02 del PGOU, bajo el título “*obras admitidas en supuestos de fuera de ordenación*”: “*en cualquiera de los supuestos precedentes sólo será posible la realización de obras exigidas por el ornato, higiene o conservación del edificio y nunca las de consolidación, aumento de volumen o superficie edificable y todas aquellas que puedan incrementar el valor de expropiación*”.

Se refiere a continuación al informe técnico de la arquitecta municipal, de 1 de septiembre de 2014, de subsanación de deficiencias, en el que se indica: “*Con respecto al apartado que hace referencia a los retranqueos en la página número 19 de la Memoria del Proyecto, cabe aclarar que el polígono al que pertenece la parcela NO se encuentra afectado por ningún PERI que establezca nuevas condiciones para el aprovechamiento de las parcelas incluidas en dicho ámbito*”.

Añade que resulta aceptada esta situación por el promotor en el anexo presentado el 9 de octubre de 2014 dirigido a subsanar las deficiencias indicadas por el ayuntamiento, en el que “*se aclara que la*

parcela sobre la que se realizarán las obras no se encuentra integrada dentro de un polígono afectado por un Plan Especial de Reforma Interior (PERI), tratándose pues de un error de la memoria en la página 19”.

Indica que además, el propio ayuntamiento, en el informe urbanístico sobre usos del suelo de 15 de abril de 2015 se refería a que a la parcela le era de aplicación el régimen de fuera de ordenación no expresa, tuvo que ser sustituido por otro informe de 30 de junio 2015, en el que se omitió ya que a la parcela le sea de aplicación el régimen de fuera de ordenación. Explica que en este nuevo informe se fija la clasificación urbanística: suelo urbano. Tipo 4-1 y se hace referencia expresa a las normas aplicables del PGOU.

Se aclara además en este informe que “*se informa favorablemente el uso solicitado salvo espacio de retranqueos*”, detallándose los usos permitidos en el espacio de retranqueos, en virtud del apartado 7 de la Ordenanza Tipo-4:

Usos permitidos en los espacios de retranqueos:

a) Al frente de parcela: Ajardinamiento - Aparcamiento (AP-1) - Carga y Descarga - Paso de vehículos.

Armarios de conexión y contadores que no entorpezcan paso y maniobra de vehículos. Infraestructuras Básicas (artículo 5.02.25 Normas Generales).

b) Al fondo de parcela: Carga y Descarga – Aparcamiento – Ajardinamiento - Paso de vehículos. Armarios de conexión y contadores que no entorpezcan paso y maniobra de vehículos.

Indica que claramente, en la nueva instalación no se cumple con esos usos, puesto que, por las escasas medidas de la parcela, se han reducido drásticamente los metros destinados al retranqueo.

Señala que por otro lado, el promotor trata de justificar en la página 19 de la memoria del proyecto que *“las obras que se pretenden realizar, amparadas por el presente proyecto, no suponen en modo alguno ampliación de la edificación existente ni modificación de las determinaciones establecidas en la ordenanza de aplicación, sino al contrario, suponen la demolición de una parte de la edificación existente y sobre el resto simplemente el refuerzo de la estructura existente y la modificación de los materiales de cerramiento de la nave”*.

Refiere no encontrar justificación alguna del incumplimiento de las medidas obligadas para los retranqueos, resultando de total aplicación también en esta materia, la Ordenanza Tipo-4 del PGOU.

4.- Concesión de licencias de obras y de instalación sin contar con la justificación técnica exigida por el PGOU sobre seguridad del tráfico, problemas de tráfico y de seguridad vial.

En este punto, tras destacar la implicación que tiene en el tráfico la implantación de una estación de servicio en pleno suelo urbano, indica que el PGOU de Arganda del Rey, prevé para las Estaciones de servicio instaladas en Suelo urbano lo siguiente:

“Art. 5.02.45. Condiciones particulares del uso estaciones de servicio.

7. En suelo urbano las estaciones de servicio se podrán autorizar en parcelas para este uso exclusivo que tengan acceso por viales de sección superior a 18 metros, debiendo presentarse para la tramitación de las licencias de apertura y obras justificación técnica de que la implantación de esta actividad no genera problemas de circulación rodada ni de aparcamiento”.

Reitera que en el informe urbanístico sobre usos del suelo de 30 de junio de 2015 se insiste en la necesidad de presentar *“justificación técnica*

de que la implantación de esta actividad no genera problemas de circulación rodada ni de aparcamiento que deberá presentarse para la tramitación de las licencias de apertura y obra, y a salvo de justificar el resto de condiciones que rigen para el uso propuesto...”.

Añade que el propio ayuntamiento reconoce esa necesidad de contar con esta justificación cuando en la resolución de 7 de diciembre de 2105, por la que concede la licencia de instalación dice que el informe de la Policía Local, de 10 de noviembre de 2015, al que se ha hecho ya referencia en los antecedentes, se emite *“en cumplimiento de lo dispuesto en el PGOU”*.

Indica que no es hasta el 10 de noviembre de 2015 cuando se emite informe desde el Departamento de Planificación y Atención Ciudadana de la Policía Local, en el que ya desde el principio, y antes de entrar en detalles, se indica: *“A priori, su construcción y ubicación no parece ser la más adecuada para conjugar lo que pudiera ser el propio interés económico del particular con respecto al planeamiento urbanístico actual”*. Y como, teniendo en cuenta *“el tráfico rodado en la misma e inmediaciones, valorando sus dos entradas propuestas en plano adjunto desde una y otra vía, la salida de su interior hacia el Camino A, el estacionamiento de vehículos en las inmediaciones y el tránsito peatonal de la zona”*, se informa lo siguiente: *“Desde la Unidad de Planificación y Atención al Ciudadano, no se ve aconsejable la puesta en marcha de dicha estación de servicio en mencionada ubicación y en las circunstancias concurrentes”*.

Precisa que no consta en el expediente la fecha en que desde el departamento municipal de Urbanismo se solicitó este informe *“para valorar la oportuna implantación de una Estación de servicio”*, pero lo que le llama extraordinariamente la atención es que, habiendo considerado ese departamento la necesidad de solicitar ese informe pericial de la Policía Local, se hayan concedido las licencias de instalación y de obras sin haber tenido en cuenta las conclusiones del mismo, que se emite,

según recoge el autor, cuando “*los trabajos de construcción están bastante avanzados*”.

Indica que antes de continuar con las irregularidades de tráfico que se cometieron al otorgar las licencias para la puesta en marcha de la estación de servicio, cabe destacar que tales incumplimientos fueron ya puestos de manifiesto mediante denuncia a la Policía Local de Arganda del Rey, de fecha 1 de junio de 2018, que aportan, indicando que no se obtuvo respuesta alguna en orden al restablecimiento de la legalidad vigente.

En relación a las dos vías entre las que está emplazada la estación de servicio, refiere que en la Avda. del Ejército, se produce un claro incumplimiento de lo dispuesto en el art. 5.02.45 del PGOU, que establece que solamente se permiten estaciones de servicio en parcelas que tengan acceso por viales de sección superior a 18 metros, cuando, en este caso, la calzada para vehículos es de tan solo 8 metros.

Precisa que este incumplimiento se traduce en que el ángulo del giro que debe realizarse para acceder a la Estación de Servicio, al tratarse de un carril con esa estrechez y una entrada tan próxima a la calzada, es de 90°, teniendo que invadir el carril contrario para evitar la colisión con el árbol. Esto supone, a su vez, una ralentización y entorpecimiento del tráfico, al verse los vehículos obligados a reducir drásticamente su velocidad para acceder a la gasolinera, y un grave peligro para los peatones que han de cruzar por el paso peatonal dispuesto en el acerado.

Destaca además que el derribo de un fragmento del muro provocó que se invadiese parte del paso de peatones originario y que para solventar esta situación, se decidió reubicar el paso de cebra, trazándose uno nuevo en forma oblicua, quedando su trazado de manera diagonal respecto de la acera. Los pasos peatonales han de colocarse, en principio, de forma totalmente perpendicular a las vías, o, si ello fuera imposible,

con la inclinación menos acusada posible, por seguridad de los peatones en general, y aquellos con discapacidad visual en particular (art. 13 Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones).

Considera que por ello la implantación de este tipo de señalización en la calzada se reduce a situaciones en las que la disposición de las vías así lo requiera para una mayor movilidad y celeridad del tránsito de peatones, pero siempre y ante todo en beneficio del interés general, en especial de los transeúntes.

A su juicio, es manifiesto que en este caso, la colocación en diagonal del paso peatonal no tuvo tal fin, sino más bien al contrario; se decidió modificar su trazado única y exclusivamente en beneficio de los intereses particulares de la estación de servicio, generando una situación de peligro para la circulación de los peatones, especialmente para aquellas personas invidentes o con alguna discapacidad visual, quienes se ven obligados a realizar el trazado del cruce de forma diagonal, en lugar de la habitual línea perpendicular.

Con relación a la entrada y salida situados en el Camino A, con intersección en la Calle B, explica que la implantación de la estación de servicio ha dado igualmente lugar a una grave situación de inseguridad y de entorpecimiento del tráfico. Concretamente, en cuanto al acceso de entrada, su situación tan próxima a la salida de la rotonda, unido a la estrechez del ángulo de giro, origina de nuevo que los vehículos deban invadir el carril paralelo para acceder a la gasolinera, incrementándose más si cabe el peligro para los peatones, que deben cruzar la carretera por un paso peatonal situado excesivamente próximo a la rotonda y con poca visibilidad para los vehículos que se incorporan.

Explica que, como ya se señaló en la denuncia, en numerosas ocasiones los vehículos han de detenerse en la rotonda para que los peatones crucen la vía, y esperar de nuevo para que los automóviles accedan a la estación de servicio, lo que da lugar a numerosas retenciones.

En cuanto a la salida, situada así mismo en el Camino A en conexión con la Calle B, explica que también se han llevado a cabo obras destinadas a su operatividad. Estas obras, en concreto, de demolición y ampliación del muro, han dado lugar a un reajuste de los trazados y líneas de la calzada que, lejos de reforzar la seguridad en las incorporaciones a las vías, han generado más confusión aún en los vehículos. Indica que son numerosos los conductores que realizan incorrectamente la maniobra para agilizar el trazado, lo que supone un grave peligro para la circulación. Además, señala que los bolardos colocados no impiden que los usuarios realicen el trazado incorrecto para incorporarse a la vía principal de forma directa, pues al ser un elemento de fácil retirada, los conductores pueden, y así ha ocurrido, derribarlos con el fin de ampliar el paso y acceder a la vía principal.

Considera, en definitiva, el conjunto de infracciones en materia de seguridad vial que se cometieron con la concesión de las licencias y posterior implantación de la estación de servicio ha dado lugar a una situación de grave peligro e inseguridad para circulantes, peatones y vehículos, que no debería sostenerse en el tiempo.

5.- Nulidad de las resoluciones por vulneración de requisitos específicos de la estación de servicio.

Explica que si bien a esta instalación le resulta de aplicación la Ordenanza Tipo 4, hay que tener en cuenta la normativa específica para este tipo de instalación tan concreta como es una estación de servicio.

Señala que así, en el mismo PGOU de Arganda del Rey encontramos el artículo 5.02.45, referido a las condiciones particulares del uso de estaciones de servicio. Además, entiende que ha de ser tenida muy en cuenta, como se indica reiteradamente en la documentación contenida en el expediente, la MI-IP 04 - *“Instalaciones fijas para distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público”*- que resultaba aplicable en el momento de la tramitación de las licencias, aprobada por Real Decreto 2201/1995, de 28 de diciembre, y su modificación por Real Decreto de 1523/1999, de 1 de octubre.

Refiere que también concurren en la instalación cuyas licencias son objeto de esta revisión de oficio incumplimientos de esta normativa específica sobre algunos temas, concretamente.

- Plazas de aparcamiento: Se indica en la memoria del proyecto técnico que las plazas de aparcamiento previstas en la Ordenanza aplicable son una por cada 162 m² y en que en el proyecto se contempla la construcción de una sola plaza de aparcamiento, teniendo en cuenta que, según se recoge también en la memoria, *“la superficie total de las obras será de 162,28 m²”*.

Precisa que si bien a esta instalación le resulta de aplicación la Ordenanza Tipo 4, hay que tener en cuenta que en la norma específica del PGOU relativa a las estaciones de servicio, se establecen condiciones particulares, también para el número de aparcamientos. Así, el Art. 5.02.45. Condiciones particulares del uso estaciones de servicio, prevé que *“1. Dispondrán de un aparcamiento en número suficiente para no entorpecer el tránsito, con un mínimo de dos plazas por surtidor”*.

Señala que a lo largo del expediente se indica que la instalación contaría con dos aparatos surtidores, uno por isleta, con dos mangueras en cada una de sus caras, y que ha de considerarse, por tanto, que se trata de cuatro aparatos surtidores, pues la norma de *“dos plazas por surtidor”* se establece teniendo en cuenta la proporcionalidad de los

vehículos que pueden estar repostando simultáneamente con el número de plazas de aparcamiento. Considera que por lo tanto, habría que contar con cuatro plazas de aparcamiento.

Indica que en los planos aportados en el expediente no se observa que haya lugar previsto expresamente para ninguna plaza de aparcamiento. En el proyecto presentado por el promotor, al tratarse de las superficies útiles, se prevé que habrá 85 m² destinados a “Aparcamiento-Circulación”, de lo que cabe deducir que pretende el promotor confundir los metros destinados al aparcamiento con la zona de repostaje.

Sin embargo, entiende que esto no puede interpretarse así; que en la ITC aplicable (Art. 4.6) se describía la zona de repostaje como el “Área de aproximación, espera y posicionamiento del vehículo para efectuar el abastecimiento de combustible”, lo que en ningún caso puede ser identificado con un aparcamiento.

- En cuanto a las bocas de descarga indican que la ITC aplicable en el momento de solicitarse las licencias establecía: *“La distancia mínima entre el límite de las zonas clasificadas de superficie, establecidas en el capítulo VI de la presente ITC, a los límites de la propiedad será de dos metros. Esta distancia se puede eliminar con la instalación de un muro cortafuegos RF- 120”*.

Se remiten en este punto a una de las fotografías que aportan con su escrito en las que las bocas de descarga están situadas junto a la propiedad colindante, y no existe, según los datos que constan en el expediente, ningún muro cortafuegos RF-120.

De acuerdo con lo expuesto, solicitan la revisión de oficio de forma acumulada de las resoluciones por las que se concedieron licencias de

obras en el expediente 21/2014-OMA y licencia de instalación en el expediente LI 81/201.

Con fecha 4 de marzo de 2019, el concejal delegado de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública, emite Resolución Núm. 2019001138 por la que, tras insertar íntegramente el texto del informe de la Jefatura Jurídica del Área de Urbanismo de fecha 27 de febrero de 2019, motivando no estar incurso en ninguno de los motivos que señala el artículo 47 LPAC, el que a su vez, inserta el texto íntegro del informe de la arquitecta municipal de 25 de febrero de 2019 motivando el cumplimiento de las normas urbanísticas en los proyectos visados objeto de licencia de obras, resuelve inadmitir a trámite la solicitud presentada por la entidad GESTIÓN ARGANDA COAR S.L.U., relativa a la revisión de la licencia de obra mayor 21/2014 y la licencia de primera ocupación 21/2016.

Por la sociedad GESTIÓN ARGANDA COAR S.L.U. se interpone recurso contencioso-administrativo contra la citada Resolución de 4 de marzo de 2019.

Con motivo de la interposición del citado recurso, a solicitud de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Arganda del Rey, el día 8 de enero de 2020 emite informe la arquitecta municipal, en el que indica como punto de partida que en la tramitación de la licencia de obras solicitada nos encontramos con una parcela que alberga una edificación existente construida al amparo de una licencia de obras en la que la normativa urbanística aplicable era anterior al actual PGOU que ha calificado la parcela, doce años después, con ordenanza tipo 4º1, aun teniendo edificación existente en la misma.

Indica que, dicho esto, no corresponde en la tramitación de la licencia de obras solicitada con fecha 13 de mayo de 2014, valorar las condiciones con las que se concedió la licencia de obras del año 1987, ni la calificación otorgada a dicho suelo en 1999 como tipo 4º1.

Añade que como el objeto de la licencia no supone parcelación, segregación ni modificación alguna, no correspondería en la tramitación de la licencia de obras solicitada en el año 2014 imponer las condiciones mínimas de parcela reflejadas en el nuevo PGOU, ya que dichas condiciones se tuvieron en cuenta en el año 1987, cuando se concedió la licencia de obras del edificio existente.

Señala que puesto que la edificación cuenta con la preceptiva licencia de obras, y la ordenanza de aplicación se impone en el año 1999, no estamos ante una edificación ilegal a pesar de que no cumpla los parámetros urbanísticos impuestos a posteriori, sino que nos encontramos claramente con un supuesto de *“fuera de ordenación no expresa”*, que en el artículo 4.04.04 del PGOU se regula de la siguiente manera: *“Las edificaciones, instalaciones o actividades que contraviniendo lo especificado por las normas de este Plan, no incurran en alguno de los supuestos anteriores serán considerados como fuera de ordenación no expresa. La única limitación que se les impone es la prohibición de ejecutar en ellas obras de ampliación que no lleven aparejadas medidas tendentes, en la medida de lo posible, al cumplimiento de las condiciones infringidas”*.

Precisa que en el supuesto descrito, no se impone limitación al uso futuro del edificio, sólo a las obras de ampliación por lo que al estar autorizada la actividad de suministro de combustible en las industrias con la calificación 4º1 por el actual PGOU, la implantación de la misma no incurre en el incumplimiento de la normativa urbanística.

Indica que las obras solicitadas para acondicionamiento de nave para implantación de unidad de suministro de combustible se plantean según el proyecto técnico presentado como obras de reforma, en el que no se plantea en ningún momento la sustitución del edificio, ni se modifica la volumetría, ni la cubierta, ni se sustituye la totalidad de la estructura como alega el demandante.

Describe las obras contempladas en el proyecto y señala que la intervención propuesta en el mismo no solo no aumenta la edificabilidad existente sino que la disminuye al demoler la entreplanta, con lo cual, afirma que queda cumplida la única limitación impuesta por el PGOU para los supuestos de fuera de ordenación no expresa.

Según su criterio, se trata de obras de reforma y no de obra nueva, aunque la imagen final del edificio difiera de la original al sustituirse el material de fachada (el cual no desaparece, sino que es practicable o móvil) y el revestimiento en la coronación del mismo, lo que no supone una limitación impuesta por la normativa urbanística de aplicación ni la modificación de los parámetros urbanísticos existentes.

Indica, por otro lado, con cita del artículo 168 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001), que el uso de estaciones de servicio en el grado 1º en hilera en edificio exclusivo, está incluido como uso permitido en la ordenanza tipo 4º1 desde la aprobación definitiva del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 6 de noviembre de 2014 de la modificación puntual del PGOU para regular el uso en instalación de estaciones de servicio y tanatorios en suelo urbano.

Considera que teniendo en cuenta que la actividad de unidad de suministro está permitida en la ordenanza tipo 4º1, incluso en los supuestos de fuera de ordenación no expresa, y lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley 9/2001, las obras reflejadas en el proyecto de la licencia de obras son coherentes con el acondicionamiento y reforma de la nave necesarios para poder desarrollar correctamente la actividad requerida.

Señala que el artículo 4.04.02 "*obras admitidas en supuestos de fuera de ordenación*" al que hace referencia el alegante en el escrito presentado, se refiere a los supuestos contemplados en el artículo 4.04.01 referidos a los supuestos de "*fuera de ordenación expresa*" del PGOU, que

no es de aplicación ni para la parcela ni para la edificación objeto del presente expediente.

Indica que el cumplimiento de los retranqueos obligatorios, así como la superficie de parcela mínima y otros parámetros urbanísticos, de acuerdo con la ordenanza tipo 4º1 definida por el actual PGOU no son objeto de valoración en la licencia de obras actual ya que estos fueron objeto de valoración en la correspondiente licencia de obras del año 1987.

Insiste en que el hecho de que la edificación existente sea un *“fuera de ordenación no expresa”*, no prohíbe la posibilidad de implantar un nuevo uso autorizado por la ordenanza particular que le corresponda.

Explica que lo que sí es relevante y de hecho así se hizo, es la comprobación de que están aportados los documentos exigibles con el contenido mínimo a tal efecto y acorde con la normativa urbanística de aplicación, incluyendo el certificado de la viabilidad geométrica de las obras.

No obstante, *“ante el hincapié de la parte demandante en cuanto a que la obra solicitada no corresponde a una adecuación o reforma, sino a una obra de nueva planta”*, reproduce las definiciones de dichas actuaciones desde un punto de vista técnico y reitera su consideración de que el alcance de las obras descritas en el proyecto se enmarcan dentro de lo dispuesto en el término *“intervención en los edificios existentes”* que se dispone en el Código Técnico de la Edificación, ya que no existe en el PGOU de Arganda del Rey definición específica para tal concepto.

A continuación se refiere a la *“discrepancia”* entre la superficie de parcela reflejada en el proyecto y la superficie catastral alegada por el solicitante de la revisión de oficio y explica que el técnico firmante del proyecto realiza medición real física y además certifica la viabilidad geométrica del proyecto, previo replanteo del terreno. Reitera que no

obstante, la superficie de la parcela no ha sido considerada por tratarse la intervención de reforma y acondicionamiento y no de obra nueva o parcelación.

Explica las diferencias entre superficie física, registral y catastral y precisa que cada registro emplea metodologías de cálculo diferentes, pudiendo ser la causa de las divergencias entre los datos de superficie de cada uno de ellos.

En cuanto a la alegación relacionada con las plazas de aparcamiento, indica que es cierto que en el proyecto se mencionan dos surtidores y el texto del PGOU referencia el aparcamiento al número de surtidores, explicando que se ha tenido en cuenta *“a mayores que al tratarse de cuatro mangueras se podría entender como cuatro repostajes simultáneos, es decir, cuatro surtidores a los efectos”*.

Señala que *“obviamente”*, toda la superficie de la parcela se puede entender como zona de repostaje tal y como entiende la ITC aplicable, pero a pesar de que no se ha señalado expresamente el aparcamiento en los planos del proyecto, se ha comprobado que además de la posición de repostaje, la implantación de la instalación permite albergar otras cuatro plazas de aparcamiento de tal forma que no entorpece ni el tráfico interior de la parcela ni el de la vía pública.

A modo indicativo, presenta una posible solución para el aparcamiento, teniendo en cuenta las medidas previstas para las plazas que se disponen en el PGOU.

Finalmente, se ratifica en el informe favorable suscrito el día 9 de julio de 2015, sobre la procedencia de conceder la licencia de obras solicitada por ajustarse la documentación aportada a la normativa urbanística de aplicación, así como en el informe de fecha 25 de febrero de 2019.

El 18 de noviembre de 2020, a solicitud del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 6 un arquitecto emite informe pericial “sobre la implantación de estación de servicios situada en el Camino de A n° aaa del término municipal de Arganda del Rey (Madrid)”.

El 17 de mayo de 2021, se dicta la Sentencia nº 160/2021 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 06 de Madrid, que anula la resolución de fecha 4 de marzo de 2019 de inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio de la licencia de obra mayor 21/2014, licencia de instalación 81/2014 y licencia de primera ocupación 21/2016 en lo relativo a la revisión de la licencia de obra mayor 21/2014 y la licencia de primera ocupación 21/2016.

Dando cumplimiento a la citada sentencia, el concejal delegado de Modelo de Ciudad, Medio Ambiente, Obras Públicas y Salud Pública, emite Resolución Núm. 2021004479 de fecha 4 de agosto de 2021 por la que se resuelve *"continuar el expediente de revisión de oficio solicitado por la entidad GESTIÓN ARGANDA COAR S.L.U con fecha 19/02/2019, en base a los artículos 47.1.e) y f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los efectos de dar cumplimiento a la Sentencia N° 160/2021 de 17/05/2021, dictada en el PO 243/2019 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 06 de Madrid, de los actos administrativos consistentes en Licencia de Obra Mayor concedida con fecha 21/07/2015, por el Concejal Delegado de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública mediante Resolución Núm. 2015004108, para acondicionamiento de nave industrial para la instalación de unidad de suministro de combustible, en Cm. A n° aaa de Arganda del Rey (Madrid); Licencia de obras de ampliación de la anterior, concedida con fecha 22/11/2016 por la misma Concejalía, consistentes en actuaciones exteriores de urbanización dirigidas a mejorar la seguridad del tráfico rodado y peatonal, tales como ampliación de acceso, renovación y refuerzo de señalizaciones y protección*

de árbol existente, todo ello, para dar cumplimiento a medidas correctoras propuestas por el promotor de la obra, a partir de las cuales se obtiene la Licencia de Instalación de Unidad de suministro, mediante Resolución N° 2015006303 de 7/12/2015 emitida por el Concejal Delegado de Empleo, Industria, Desarrollo Local, Turismo, Innovación, Medio Ambiente y Medio Rural y, Licencia de Primera Ocupación concedida con fecha 1/02/2017 mediante Resolución Núm. 2017000574 del Concejal Delegado de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública, sobre las dos licencias de obras antes referidas".

El 30 de julio de 2021, emite informe el Área de Urbanismo del Ayuntamiento en el que expone los antecedentes administrativos, y la regulación del procedimiento de revisión de oficio.

En cuanto a sí las licencias de obras y primera ocupación de referencia están incurso en el supuesto de nulidad de pleno derecho contemplado en el artículo 47.1.e) de la LPAC, precisa en cuanto a la licencia de obra mayor que el expediente – cuyos trámites describe- se adecúa a legislación aplicable a la tramitación de licencias urbanísticas que se regula en los arts. 7, 8 y 9 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, arts. 151 y siguientes de la Ley 9/2001, art. 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, arts. 9 y siguientes, así como 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas publicada en el BOCM Núm. 286 de fecha 30 de noviembre de 2010, en lo que no se oponga a la Ley 9/2001 y Normas Generales para la Edificación y Uso del Plan General de Ordenación Urbana de 1999.

Añade que con fecha 29 de noviembre de 2016 la sociedad DISERMOBIL ARGANDA, S.L. solicitó el cambio de titularidad de la licencia de obras (expte. 21/2014/OMA), constando informe jurídico-propuesta de resolución favorable por cuanto se cumple lo establecido en

el artículo 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y 56 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas publicada en el BOCM Núm. 286 de fecha 30 de noviembre de 2010 y, en base a ello, Resolución Núm. 2016005773 del Concejal Delegado de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública de 14 de diciembre de 2016 concediendo cambio de Titularidad a favor de DISERMOBIL ARGANDA, S.L. de las licencias de obras expte. 21/2014-OMA. Proyecto 5670.

En cuanto a la licencia de primera ocupación, indica que consta en el expediente informe favorable emitido por la arquitecta técnico municipal de fecha 31 de enero de 2017 e informe jurídico-propuesta de resolución favorable y, en base a ello, consta resolución Núm. 2017000574 de 1/02/2017 concediendo dicha licencia.

Señala que el expediente cumple con lo establecido en el artículo 29 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas publicada en el BOCM Núm. 286 de fecha 30 de noviembre de 2010, por cuanto se ha constatado que las obras están terminadas y han sido ejecutadas conforme a la licencia de obra concedida y su ampliación y cuenta con todos los servicios de suministros.

Considera que a la vista de lo anteriormente expuesto, se puede aseverar que se ha seguido el procedimiento legalmente establecido en las normas de aplicación, por lo que no estamos en el caso de nulidad del artículo 47.1.e) LPACAP.

En cuanto a si la licencia de obras y licencia de primera ocupación, están incursas en el caso de nulidad de pleno derecho que establece el artículo 47.1.f) de la LPAC el informe incide en que, según el informe de la arquitecta municipal donde se detalla el cumplimiento de las normas urbanísticas del PGOU, se han cumplido los requisitos fijados por el PGOU para el otorgamiento de la licencia de obra mayor y considera por

tanto, que no ha lugar a la nulidad de la concesión de la licencia de obra mayor, en la medida que se cuenta con el requisito esencial para su adquisición, esto es el cumplimiento del PGOU.

El 2 de agosto de 2021 la secretaria general accidental del ayuntamiento emite nota de conformidad con el informe de 30 de julio de 2021 del Área de Urbanismo.

Con fecha 7 de septiembre de 2021 la sociedad DISERMOBIL ARGANDA, S.L. presenta escrito de alegaciones en que expone de forma sucinta lo siguiente:

- Que entienden que también son interesados en el expediente el anterior titular de las licencias, la sociedad INMOMEDIA GM 201, S.L. y la nueva titular de las mismas, la *sociedad ARGANDA AUTOLAVADO LA BALLENA, S.L.*

- Que tienen interés en destacar el resultado de la práctica de las pruebas realizadas en sede judicial, entre ellas y sobre todo, la Pericial por técnico competente.

- Respecto de la presunta infracción del art. 47.1.e) LPAC, alegan que se respeta plenamente el procedimiento administrativo, careciendo el escrito de solicitud de revisión de una identificación clara y concreta de cuál pudiera ser el momento o el documento en el que quiebra el proceso administrativo. Se incide en que los requerimientos de subsanación con la consiguiente suspensión de la concesión de las licencias no equivalen a infracción del procedimiento, sino al contrario, es indicativo del respeto al procedimiento.

- En cuanto a la presunta infracción del art. 47.1.f) LPAC, apoya sus alegaciones en lo dispuesto en el procedimiento contencioso administrativo, mediante Informe pericial elaborado por técnico competente junto con su correspondiente Informe de aclaraciones y su

acto de ratificación, concluyendo que ambas licencias se otorgaron cumpliendo con la legalidad y los requisitos fijados por el PGOU, a saber:

1.- Que la instalación y actividad para la que se solicitó licencia lo fue para una "*Unidad de Suministro*" y no para Estación de Servicio, por tanto es de aplicación el Real Decreto 1905/1995, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento para la distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público, y en la Disposición Adicional Primera de la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector Petrolero.

2.- Que la obra realizada no es nueva sino de reforma, y cita textualmente el punto 5.3 del informe pericial: "*Las obras realizadas en la nave industrial se deben de considerar como obras de remodelación o acondicionamiento y refuerzo de la estructura de lo existente, nunca como obra nueva, porque: no se procede a realizar una edificación nueva sino que se mantiene la configuración de la existente en cuanto a superficie de ocupación en planta y volumetría de la misma, configuración de la planta y la cubierta, a su vez los muros de cerramiento de la parcela se mantienen en los límites existente, a pesar de haber practicado dos aberturas que no existían en el muro en su día, y en el interior de la nave industrial se han realizado una serie de obras para adaptación al uso que se destina en la actualidad*".

3.- Que se trata de una situación de Fuera de Ordenación NO expresa, en la medida que, una vez acreditada que la obra realizada lo ha sido de reforma, la autorización de la misma queda perfectamente amparada dentro del régimen de "*Fuera de Ordenación No expresa*", establecido en el supuesto del art. 4.04.04 del Plan General, que dice lo siguiente: "*Las edificaciones, instalaciones o actividades que contraviniendo lo especificado por las Normas de este Plan, no incurran en alguno de los supuestos anteriores serán consideradas como fuera de ordenación no expresa. La única limitación que se les impone es la*

prohibición de ejecutar en ellas obras de ampliación que no lleven aparejadas medidas tendentes, en la medida de lo posible, al cumplimiento de las condiciones infringidas. Dichas obras se solicitarán por los trámites habituales haciendo mención expresa a la renuncia al incremento de valor en trámite expropiatorio o enajenatorio a favor del Ayuntamiento por causa imputable a su situación de fuera de ordenación".

4.- Sobre la seguridad vial de la actividad, cita textualmente lo dispuesto en Informe emitido por el "*Departamento de Planificación y Atención Ciudadana de la Policía Local*" de fecha 4 de diciembre de 2015: "4.-CONCLUSIONES. A la vista de lo anterior, entiendo que se va a cumplir toda la normativa legalmente establecida para el desarrollo de la actividad y que se van a implantar todas las medidas señaladas para garantizar la seguridad vial. Ello, sin perjuicio de adoptar aquellas otras que se consideren oportunas y que se propondrían en otro informe desde esta Policía Local, considero que procede la continuación de la tramitación el expediente para la obtención de la licencia".

En cuanto a los motivos de fondo del recurso, entienden deben ser desacreditados por lo siguiente:

1.- No existe vulneración de las disposiciones del PGOU sobre parcela mínima y retranqueos, argumentando textualmente lo siguiente: "*Una vez acreditado que la nave objeto de la instalación, obtuvo licencia de obras en 1987 y que ni sus muros de cerramiento ni retranqueos han sufrido modificación alguna hasta la actualidad (lo que ha sido ratificado pericialmente), conforme a la normativa municipal no resultaba exigible una nueva revisión de esos parámetros con motivo de la concesión de la nueva licencia*".

2.- La licencia de obras no exigió plazas de aparcamiento dentro de la parcela objeto de la unidad de suministro, incidiendo en que cumple normativa, por no tratarse de estación de servicio.

3.- Afirma que sí, se ha cumplido con la exigencia de un muro de cortafuegos, indicando textualmente que: *«Al respecto consta acreditada documentalmente, mediante plano del proyecto, la existencia de un muro medianero cortafuegos de las bocas de descarga con la nave colindante; no obstante el perito no pudo realizar su comprobación, pero sí que ha podido confirmar que se trataría de un defecto constructivo “subsancable” de diversas maneras y sin tener que demoler el muro».*

4.- Afirma que sí se ha cumplido con las exigencias sobre seguridad vial, por cuanto se concluye de las declaraciones del perito judicial que éste se limitó al ancho de la calzada, que corresponde exclusivamente al tráfico rodado, no habiendo tenido en consideración la anchura total de vial, que también comprende aceras, calzadas y medianas, es decir, la distancia entre alineaciones oficiales, que es la consideración de viario o vial público, cumpliendo la exigencia de un vial de sección superior a 18 metros.

Con fecha 14 de septiembre de 2021 la sociedad ARGANDA COAR, S.L.U., aporta como escrito de alegaciones el mismo que presentó con fecha 19 de febrero de 2019 solicitando la revisión de oficio que nos ocupa.

Con fecha 29 de octubre de 2021, el concejal delegado de Modelo de Ciudad, Medio Ambiente, Obras Públicas y Salud Pública emite propuesta de resolución declarando la improcedencia de declarar la nulidad de las licencias de referencia. Propone además la remisión del expediente a este órgano y la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento ex artículo 22.1.d) de la LPAC.

A la vista de todo lo expuesto, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud del alcalde de Arganda del Rey, a través del consejero Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Arganda del Rey está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el ya citado apartado 1 en relación con el 3.1.f) b del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

Al tratarse en este caso del ejercicio de la acción pública en materia de Urbanismo en relación con las licencias de obra y de primera ocupación, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 199.1 de la LSCM 2001 relativo a la *“revisión de licencias u órdenes de ejecución”* en el que se dispone lo siguiente:

“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”.

La remisión que contiene el precepto transcrito nos obliga a acudir a lo establecido en el artículo 106 de la LPAC que exige que el acuerdo de

revisión de oficio se adopte previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante.

En el ámbito local, la revisión de oficio, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

SEGUNDA.- El artículo 106 de la LPAC no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de dicho cuerpo legal, denominado “*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*”, con la especialidad exigida por el artículo 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

En la tramitación del procedimiento, estas normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios “*para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución*” (artículo 75 de la LPAC).

Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

De conformidad con el artículo 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (en adelante, R.D. 128/2018), la función de asesoramiento legal preceptivo corresponde a la secretaría cuyo informe previo, en los procedimientos de revisión de oficio de actos de la entidad local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria, resulta preceptivo [ex. artículo 3.3.c) 3º del R.D. 128/2018].

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106 de la LPAC, se impone la audiencia del interesado, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que 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.

El correcto desarrollo procedimental demanda que dicho trámite se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución y del informe del órgano consultivo según dispone el artículo 82 de la LPAC.

Finalmente, con carácter previo a la solicitud de dictamen del órgano consultivo, debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad.

En este caso, como hemos indicado, el procedimiento se inició a partir del escrito de fecha 15 de febrero de 2019 por el que se solicitaba la

revisión de oficio y posteriormente, por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, se ordenó al Ayuntamiento de Arganda del Rey que continuase la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

El día 30 de julio de 2021 emite informe el Área de Urbanismo del Ayuntamiento, y el 2 de agosto de 2021, la secretaria municipal emite nota de conformidad con el citado informe.

A continuación se puso de manifiesto el expediente tramitado a todos los que se ha tenido como interesados en el procedimiento, habiendo formulado alegaciones la solicitante de la revisión de oficio y los titulares de las licencias en los términos anteriormente expuestos.

Por último, se ha formulado la propuesta de resolución en la que se describen los presupuestos fácticos de la revisión, las causas en las que se fundamenta la nulidad de cada uno de los actos que se pretende por quién ha instado la revisión, y el pronunciamiento en relación a las alegaciones efectuadas por los interesados en el seno del procedimiento.

Finalmente, el artículo 106 de la LPAC, en su apartado 5, contiene una norma específica en relación con los efectos del transcurso del plazo máximo para resolver el procedimiento, que es de seis meses en el régimen de dicha norma legal. Dicha regla distingue en función de que el procedimiento se haya iniciado de oficio por la Administración o a instancia de parte. En el primero de los casos, el efecto de la demora consistirá en la caducidad del procedimiento. En cambio, cuando el procedimiento se haya iniciado a instancia de parte, como ocurre en el caso que se nos plantea, se podrá considerar desestimada presuntamente la solicitud, sin que ello impida el dictado posterior de la resolución sin vinculación al sentido del silencio.

TERCERA.- En cuanto al acto objeto de revisión, conviene precisar que la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de 17 de mayo de 2021, en cuya ejecución se ha tramitado el procedimiento, anula la resolución de inadmisión de la revisión de oficio de 4 de marzo de 2019 en lo relativo a la licencia de obra mayor 21/2014 y licencia de primera ocupación 21/2016.

Por lo expuesto, la solicitud del dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora viene referida a los referidos actos administrativos que pusieron fin a la vía administrativa y que no fueron recurridos en plazo, y por tanto son susceptibles de revisión en los términos del artículo 106 de la LPAC.

CUARTA.- Por lo que se refiere a la potestad de revisión de oficio, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021(recurso 8075/2019):

“...por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1º de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un

mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo en los Dictámenes núm. 522/16 de 17 de noviembre, 88/17 de 23 de febrero, 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, nº 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014), que cita reiterada jurisprudencia, la revisión de oficio aparece como *“(..) un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”.*

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como recuerdan las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2018 (recurso 122/2016) y de 1 de abril de 2019 (recurso 1187/2017):

«1. El procedimiento de revisión de actos nulos de pleno Derecho constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos (los expresados en el apartado 1 del artículo 217 LGT, expulsar del ordenamiento jurídico aquellas decisiones que, no obstante su firmeza, incurren en las más groseras infracciones del ordenamiento jurídico. Sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando ésta es vulnerada de manera radical. Por ello, dada la "gravedad" de la solución, se requiere dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la respectiva comunidad autónoma, si lo hubiere (artículo 217.4 LGT segundo párrafo).

2. Se trata, por tanto, de un procedimiento excepcional, que únicamente puede seguirse por alguno de los tasados supuestos contemplados en el artículo 217.1 LGT (sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2013, casación 6165/2011, FJ 3o; ES: TS: 2013:3083). Debe ser abordado con talante restrictivo (vid. La sentencia citada de 18 de diciembre de 2007, FJ 6º).

En cuanto potestad exorbitante de la Administración frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de motivos de nulidad corresponde a la Administración como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

QUINTA.- En cuanto a la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 e) de la LPAC, el solicitante de la revisión de oficio se limita a invocar el citado supuesto sin justificar en absoluto la concurrencia de las circunstancias determinantes del mismo.

Por el contrario, el informe del Área de Urbanismo de 30 de julio de 2021 explica como la tramitación de la licencia de obra mayor- cuyos trámites describe- se adecúa a legislación aplicable a la tramitación de licencias urbanísticas que se regula en los arts. 7, 8 y 9 del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto

refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, arts. 151 y siguientes de la Ley 9/2001, art. 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, arts. 9 y siguientes, así como 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas publicada en el BOCM Núm. 286 de fecha 30 de noviembre de 2010, en lo que no se oponga a la Ley 9/2001 y Normas Generales para la Edificación y Uso del Plan General de Ordenación Urbana de 1999.

Añade que con fecha 29 de noviembre de 2016 la sociedad DISERMOBIL ARGANDA, S.L. solicitó el cambio de titularidad de la licencia de obras (expte. 21/2014/OMA), constando informe jurídico-propuesta de resolución favorable por cuanto se cumple lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y 56 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas publicada en el BOCM Núm. 286 de fecha 30 de noviembre de 2010 y, en base a ello, Resolución Núm. 2016005773 del concejal delegado de Modelo de Ciudad, Obras Públicas y Salud Pública de 14 de diciembre de 2016 concediendo cambio de titularidad a favor de DISERMOBIL ARGANDA, S.L. de las licencias de obras expte. 21/2014-OMA. Proyecto 5670.

En cuanto a la licencia de primera ocupación, indica que consta en el expediente informe favorable emitido por la arquitecta técnico municipal de fecha 31 de enero de 2017 e informe jurídico-propuesta de resolución favorable y, en base a ello, consta resolución Núm. 2017000574 de 1/02/2017 concediendo dicha licencia.

Señala que el expediente cumple con lo establecido en el artículo 29 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas publicada en el BOCM Núm. 286 de fecha 30 de noviembre de 2010, por cuanto se ha constatado que las obras están terminadas y han sido

ejecutadas conforme a la licencia de obra concedida y su ampliación y cuenta con todos los servicios de suministros.

En definitiva, como indica el citado informe, sí se ha seguido el procedimiento legalmente establecido en las normas de aplicación, por lo que no estamos en el caso de nulidad del artículo 47.1.e) LPACAP.

SEXTA.- En relación con el supuesto de nulidad previsto en el artículo 47.1.f), cabe recordar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como causa de la revisión de oficio, ha señalado, en Sentencia de 28 de abril de 2015 (RC 2089/2013): *«Es doctrina jurisprudencial reiterada (v., por todas, sentencia de la Sección Primera de esta Sala de 27 de septiembre de 2012, dictada 25/30 en el recurso de revisión núm. 39/2011) la que señala que el supuesto de nulidad radical previsto en el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992 no es sino la plasmación, en el ámbito del Derecho Administrativo, de la proscripción general de adquirir derechos en contra de la ley, establecido ya en el viejo artículo 6.3 del Código Civil, y que tal precepto exige dos requisitos: que el acto "sea contrario al ordenamiento jurídico" y que mediante el mismo se adquieran "facultades o derechos" para los que no se tienen los "requisitos" necesarios, que además se exige que sean "esenciales", exigencias que han de reputarse independientes y acumulativas para viciar el acto de nulidad. Pues bien, de las exigencias contenidas en el citado artículo 47.1.f) de LPAC, la que más problemas interpretativos puede plantear es la que impone que los requisitos de los que se carece para la adquisición del derecho sean "esenciales", expresión que ha sido interpretada por la doctrina de esta Sala (v. sentencia de 23 de noviembre de 2008, dictada en el recurso de casación núm. 1998/2006) como referida a aquellos requisitos "más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma del derecho", precisamente para evitar que se desvirtúe este extraordinario motivo de invalidez y que venga a equiparse, en la práctica, con los motivos de anulabilidad previstos en el ordenamiento jurídico».*

Puntualizando, en Sentencia de 24 de abril de 2015 (recurso 427/2013) que *“esos requisitos esenciales se refieren a los presupuestos esenciales de los destinatarios de los actos, de modo que se no se reúnan las condiciones que de modo ineludible deben concurrir para ser titular de un derecho u ostentar la facultad que se reconoce (...). Este precepto, artículo 62.1.f), ha sido interpretado por la jurisprudencia de esta Sala y la doctrina del Consejo de Estado de modo estricto, pues la expansión de esta causa pulverizaría las tradicionales categorías de invalidez de los actos administrativos, desdibujando los linderos entre la causas de nulidad plena y de anulabilidad, haciendo pasar por causa de nulidad de pleno derecho a cualquier infracción del ordenamiento jurídico, lo que atentaría gravemente a la seguridad jurídica. En definitiva, para la concurrencia de esta causa se requiere que no sólo haya un acto atributivo de un derecho y que este sea contrario al ordenamiento jurídico, sino que, además, falten esos requisitos esenciales, relativos a la estructura básica y primaria de la propia definición del acto, respecto del destinatario titular del derecho”*.

Sin embargo, en el presente supuesto, teniendo en cuenta que las causas de nulidad invocadas por el solicitante de la revisión de oficio se concretan en la supuesta infracción de distintos preceptos del PGOU del municipio referidos a la superficie mínima de la parcela, retranqueos, documentación sobre seguridad del tráfico, plazas de aparcamiento y bocas de descarga, cabe afirmar que no concurren los presupuestos que la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo exige para admitir la causa de nulidad invocada.

En todo caso, conviene precisar que la LSCM 2001, dedica el capítulo II del título V, comprensivo de los artículos 193 a 200, a la protección de la legalidad urbanística, de modo que contempla y regula la adopción de medidas para la restauración del ordenamiento jurídico infringido y de la realidad material alterada a consecuencia de la

actuación ilegal, que puede llegar, a conducir, en su caso, a la demolición de lo construido.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de noviembre de 2014, las causas de revisión no son en este caso las previstas LPAC, sino las específicamente establecidas en el artículo 199.1 de la LSCM 2001, “*infracciones graves o muy graves definidas en la propia ley*”, si bien como recogimos en nuestro Dictamen 532/20, de 24 de noviembre, dicha ley sólo aplica la nulidad de pleno derecho, a aquellos supuestos de infracción urbanística muy grave al afirmar en el artículo 200.2 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*”.

En consecuencia, en el supuesto de infracciones urbanísticas no muy graves, si bien la norma alude a los procedimientos de revisión previstos en la legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, no está haciendo referencia a la revisión de oficio que, con criterio restrictivo, reserva para aquellos supuestos muy graves que sanciona con la nulidad de pleno derecho, sino a la previa declaración de lesividad y posterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo que regula el artículo 107 de la LPAC para los actos anulables, declaración de lesividad sometida a un plazo de cuatro años desde que se dictó el acto administrativo.

Como señaló esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 410/18, de 13 de septiembre «*muestra también de ese carácter restrictivo, es que algunos órganos consultivos vienen interpretando que no toda disconformidad de una licencia con la ordenación aplicable constituye causa de nulidad de pleno derecho, sino únicamente aquellas*

contradicciones con el mismo que impliquen “una colisión cuantitativa respecto de la ordenación”, de forma que las infracciones urbanísticas de que se trate “presenten unas características adicionales de gravedad o importancia o afecten intereses generales especialmente protegidos” (Dictamen 77/11, de 21 de marzo de 2011, de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña). No se advierte que este sea el caso de la licencia sujeta a discusión, según se deduce del informe técnico de 17 de enero de 2007 del que se ha dado cuenta en la consideración jurídica segunda, del que no se deduce que la colisión con la ordenación que hubiera debido ser aplicada revista las referidas características».

En este caso, el solicitante de la revisión de oficio no califica las infracciones que a su juicio han sido cometidas, que en todo caso - y sin perjuicio de los informes técnicos obrantes en el expediente que desvirtúan las alegaciones efectuadas- no encajan en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 199 de la LSCM 2001, lo que nos permite concluir que no procede la revisión de oficio de las licencias de referencia.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula las siguientes

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de la licencia de obra mayor 21/2014 concedida con fecha 21 de julio de 2015, y licencia de primera ocupación 21/2016 concedida con fecha 1 de febrero de 2017.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica

Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 11 de enero de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 6/22

Sr. Alcalde de Arganda del Rey

Pza. de la Constitución, 1 – 28500 Arganda del Rey