

Ref: c.u. 05/2011

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Distrito de Ciudad Lineal sobre el régimen de obras a aplicar en situaciones resultantes de infracción urbanística prescrita.

Con fecha 19 de enero 2011, se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por el Distrito de Ciudad Lineal para que se interprete el alcance del régimen de obras previsto en el art. 25 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas en un local de planta baja y primera situado en la c/ Servando Batanero, 8 que deviene de una infracción urbanística prescrita.

A la consulta planteada le son de aplicación los siguientes:

ANTECEDENTES

Licencia

- Solicitud de licencia con resolución de denegación, con nº de expediente 116/2007/6376, para implantación de actividad con obras de acondicionamiento.
- Consulta urbanística especial, expediente 116/2010/11057, sobre el art. 25 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas.

Normativa

- Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, (en adelante NN.UU).
- Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas, (en adelante OMTLU)
- REAL DECRETO 1346/1976, 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, (en adelante TRLS/76).
- REAL DECRETO 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, (en adelante CTE), modificado conforme al Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero.

- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, (en adelante TRLS/2008).

Informes

- Tema 82, Sesión 12ª de 17 de diciembre de 1998, sobre los Acuerdos de la Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, (CSPG).
- Informe del Servicio de Coordinación de Urbanismo del Área de Coordinación Territorial de contestación a la consulta formulada por el Distrito de Centro de fecha 3 de noviembre de 2005, CU 51/2001.
- Informe de la Secretaría Permanente Comisión Seguimiento e Interpretación O.M.T.L.U de fecha 6 de mayo de 2010, en contestación a la consulta formulada por el Distrito de Carabanchel, CU 31/2010.
- Informe de la Secretaría Permanente Comisión Seguimiento e Interpretación O.M.T.L.U de fecha 4 de diciembre de 2009, en contestación a la consulta formulada por el Distrito de Usera, CU 71/2009

CONSIDERACIONES

El titular de la solicitud de la licencia urbanística, exp. 116/2007/6376, para implantación de actividad con obras asociadas en un local de 830 m², de planta baja y primera situado en la c/ Servando Batanero, 8, fruto en su mayor parte de una infracción urbanística prescrita, ante la denegación de la misma, entre otros motivos, por superar el régimen de obras planteado el establecido en el art. 25 de la OMTLU para este tipo de situaciones, formula una consulta urbanística especial, (exp. nº 116/2010/11057), sobre la interpretación del alcance del régimen de obras previsto en el referido art. 25, la cual se eleva por parte del Distrito a esta Secretaría Permanente.

La situación de infracción urbanística prescrita ha quedado constatada en la resolución de fecha 26 de marzo de 2002 por la que se *“declarar la caducidad de las potestades urbanísticas de restauración de la legalidad conculcada en el local objeto de las actuaciones, al haber transcurrido con creces mas de 4 años desde la fecha de comisión de la presunta infracción (anexión de 830 m² en planta baja y planta 1ª o alta).*

Como ya se indicó en el informe de la CU 71/2009, el régimen jurídico aplicable a las obras ilegales con infracción prescrita, el criterio jurisprudencial, se corresponde al de la situación de fuera de ordenación contenido en el artículo 60.2 del TRLS/76. Siguiendo ese criterio y teniendo en cuenta la graduación de la situación de fuera de

ordenación hecha por el artículo 64 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid y el Capítulo 2.3 de las NN.UU, el Tema nº 87 de la CSPG y el artículo 25 de la OMTLU, equiparan la situación de infracción urbanística prescrita a la de fuera de ordenación absoluta, autorizando, exclusivamente, las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes a mantener las condiciones de seguridad. Es decir estas situaciones consolidadas se someten a un régimen restrictivo de obras y mejoras, imponiendo la OMTLU, apartado 3 del art. 25, que la concesión de licencias, que se otorguen para estas situaciones, describan la situación de infracción prescrita y se otorgan bajo la condición de su inscripción en el Registro de la Propiedad, y su concesión no incrementará el valor del justiprecio de expropiación.

El régimen de obras a aplicar en edificios que se encuentren en situación de fuera de ordenación absoluta, de conformidad con el art. 2.3.3.1.a) de las NN.UU será el directamente dispuesto en la Ley, (art. 60.2 del TRLS, pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble), es decir obras que de modo restrictivo se circunscriben en el contenido del deber de conservación, si bien se podrán admitir obras destinadas exclusivamente al cumplimiento de las condiciones de seguridad exigidas en las NN.UU o en normativas sectoriales aplicables, condicionando la concesión de la licencia a la renuncia expresa del incremento del valor del justiprecio expropiatorio por dichas obras.

Es importante reseñar que, de conformidad con el apartado 3 de art. 60 del TRLS, excepcionalmente en edificios que se encuentren en situación de fuera de ordenación absoluta podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación, (que son las incidentes en partes estructurales de las edificaciones), cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas; pero en las situaciones de infracción urbanística prescrita no cabe la previsión de la expropiación o demolición, ya que como señala la jurisprudencia, (STS de 21/06/2001, fundamento de derecho 4º,)“...por lo que el transcurso del plazo de cuatro años desde la ejecución de las obras sin licencia o contrarias al planeamiento impide al Ayuntamiento la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística prevista en el artículo 184.3 TRLS, pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada, esto es la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata...”. En consecuencia, aunque no se prevea la expropiación o demolición, no es óbice para entender que no se puedan permitir obras parciales y circunstanciales de consolidación.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 2.2.6.2 de las NN.UU, *Condiciones mínimas de seguridad, salubridad y ornato*, incluidas en el deber de conservación, las obras de esta naturaleza en construcciones alcanzarán a:

“a) *Condiciones de seguridad: Las edificaciones deberán mantenerse, en sus cerramientos y cubiertas estancas, al paso del agua, contar con la protección*

de su estructura frente a la acción del fuego y mantener en buen estado los elementos de protección contra caídas. Los elementos de su estructura deberán conservarse de modo que garanticen el cumplimiento de su misión resistente, defendiéndolos de los efectos de la corrosión y agentes agresores, así como de las filtraciones que puedan lesionar las cimentaciones. Deberán conservarse, asimismo, los materiales de revestimiento de fachadas, cubiertas y cerramientos de modo que no ofrezcan riesgo a las personas y a los bienes.

b) Condiciones de salubridad: Deberá mantenerse el buen estado de las redes de servicio, instalaciones sanitarias, condiciones de ventilación e iluminación de modo que se garantice su aptitud para el uso a que estén destinadas y su régimen de utilización. Mantendrán tanto el edificio como sus espacios libres con un grado de limpieza que impida la presencia de insectos, parásitos, roedores o animales vagabundos que puedan ser causa de infecciones o peligro para las personas. Conservarán en buen estado de funcionamiento los elementos de reducción y control de emisiones de humos y partículas.

c) Condiciones de ornato: La fachada de las construcciones deberá mantenerse adecentada, mediante la limpieza, pintura, reparación o reposición de sus materiales de revestimiento”

Por su parte Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, teniendo en cuenta la no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en su artículo 9 referente al derecho de propiedad del suelo, incorpora el concepto de accesibilidad a deber de conservación de la siguiente manera “el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, **accesibilidad** y ornato legalmente exigibles”.

La jurisprudencia ha admitido tradicionalmente la realización de obras pequeñas que tiendan a la adaptación del inmueble a las necesidades del propietario; respetando con ello el contenido del derecho de propiedad, (STS 28/11/1997) y en general, las obras exigidas por la Administración por motivos de seguridad o semejantes, (STS de 23/03/1999, fundamento de derecho 4º, “...obras permitidas, entre las que ha de comprenderse la aquí cuestionada de ampliación de la anchura de una escalera, para adaptarla a las exigencias mínimas del planeamiento, en aras de la debida seguridad y presteza en el acceso y evacuación del local, por parte de los clientes del Bar-AAAAAAA, obra que además ha sido exigida por la propia Administración...”; STS de 18/09/1989, fundamento de derecho 2º, “...y no de otra

forma pueden calificarse las obras para las que se insta licencia, dado que ellas sólo tratan de adaptar la nave cuestionada a finalidad industrial a que se dedica la sociedad solicitante, lo que hace sea pertinente desestimar el recurso de apelación y confirmar la sentencia de instancia, máxime teniendo en cuenta que alguna de las obras a realizar, las de más entidad, han sido exigidas por la propia Corporación recurrente, a fin de que la nave se adapte a la Ordenanza sobre prevención de incendios ahora en vigor y las restantes sólo consisten en la adaptación interior del edificio y de sus accesos para el uso a que ahora se dedica, sin que todo ello constituya verdadera modernización de la nave industrial...”).

Respecto a la implantación de actividades, se permiten las que pertenezcan a usos, clases, categorías y tipos que sean admitidos por el planeamiento vigente en ese emplazamiento y situación, siempre que las obras para la adecuación de la actividad prevista estén dentro de las indicadas para estas situaciones y teniendo en cuenta que, en todo caso, deberá comprobarse el cumplimiento de las exigencias básicas del Código Técnico de la Edificación, CTE, cuando pretenda cambiarse el uso característico en edificios o establecimientos existentes, aunque ello no implique necesariamente la realización de obras; lo cual puede dar lugar a la necesidad de acometer obras para su adecuación, pero, dada la situación precaria en la que se encuentran este tipo de construcciones, circunscritas a las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble y a las destinadas exclusivamente al cumplimiento de las condiciones de seguridad y accesibilidad.

En este sentido, en el seno de la tramitación de la solicitud de licencia denegada, se ha formulado un requerimiento de subsanación de deficiencias notificado al interesado, donde figuraba, entre otras deficiencias, las siguientes:

“(...:)Varias dependencias del local y un modulo de aseos no disponen de ventilación natural o forzada reglamentaria.- Art. 6.7.9 Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997. (NNUU 97).

La escalera de acceso a planta primera dispone de un rellano invadido por peldaños por lo que no cumple con lo establecido en el Documento Básico SU 1.4 del Código Técnico de la Edificación 2006 (CTE).

La salida de emergencia por el portal de Avda. Daroca 63, deberá disponer de vestíbulo estanco ventilado con puertas resistentes al fuego reglamentarias con cierres automáticos, dado que el local supera los 500 m² de superficie construida. Documento Básico SI 1. Tabla 1.1 y Documento Básico SI 3.1 del CTE 2006.

Dado que el aforo del local es superior a 50 personas, las puertas de acceso al mismo por C/ Servando Batanero, abrirán en sentido salida sin invadir la vía pública. Documento Básico SI 3-6.1 del CTE 2006.(...)”.

Tras estas consideraciones se procede a abordar las cuestiones planteadas por el Distrito.

Primera: ¿qué se entiende por higiene, el ornato y la conservación del inmueble?

La respuesta a esta cuestión se puede obtener de la propia definición de condiciones de salubridad y ornato de las NN.UU recogida anteriormente y de la definición de las obras de conservación dada por las NN.UU en su art. 1.4.8.3.b) para los tipos de obras integrados en las obras en los edificios:” *Son aquéllas cuya finalidad es la de mantener al edificio en correctas condiciones de salubridad, habitabilidad, confortabilidad y ornato, sin alterar sus características morfológicas o distribución. Se incluirán en este tipo, entre otras, las de reposición de instalaciones, el cuidado de cornisas, salientes y vuelos, la limpieza o reposición de canalones y bajantes, la reparación de cubiertas, y la sustitución de solados, yesos y pinturas interiores*”.

Segunda: ¿se incluyen dentro de ellas la reparación de aseos con la realización de pequeñas ventanas o huecos para ventilación?

Este tipo de obras se ha de entender que sí están permitidas, puesto que se corresponden con pequeñas reparaciones tendentes a dotar al local de condiciones mínimas de salubridad (higiénicas), es decir reparaciones que, aplicando el principio de proporcionalidad, son de escasa envergadura y persiguen corregir o rectificar defectos menores, y que generalmente significan la aplicación de técnicas constructivas sencillas.

Tercera: ¿Se incluyen las obras necesarias para la instalación de equipos de aire acondicionado?

Coincidiendo con el criterio de los Servicios Técnicos del Distrito, este tipo de actuación no se considera incluido dentro del régimen de obras aplicables a las situaciones de infracción urbanística prescrita; puesto que se trata de una obra de modernización tendente a mejorar las condiciones de confort del local, las cuales no se encuentran dentro de las condiciones mínimas de salubridad.

Cuarta: ¿qué se entiende por obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad?; ¿se refiere solamente a la seguridad del inmueble o también a la de las personas que lo ocupan?

Las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad en construcciones que devienen de infracción urbanística prescrita, tienen como único objeto la seguridad de las personas, que tengan el carácter de usuario de esa construcción; entendiéndose por usuario toda persona o agente referida en el CTE, parte I, Anexo III de Terminología.

Estas obras son las que se incluyen de modo restrictivo en las condiciones de seguridad definidas en el citado art. 2.2.6.2.a) de las NN.UU y en general las

tendientes al mantenimiento de las exigencias básicas de seguridad estructural definidas en el CTE; el cumplimiento de las exigencias básicas de seguridad en caso de incendio y las exigencias básicas de seguridad de utilización y accesibilidad definidas en el referido CTE, parte I y especificadas en los respectivos Documentos Básicos, (DB SI y DB SUA), según el ámbito de aplicación definido en el CTE y de forma específica en esos Documentos Básicos.

CONCLUSIÓN

A la vista de lo hasta aquí expuesto, esta Secretaría Permanente considera que con los datos facilitados en la consulta, se puede concluir que:

1. El régimen jurídico aplicable a las obras ilegales con infracción prescrita, según el criterio jurisprudencial, se corresponde al de la situación de fuera de ordenación contenido en el artículo 60.2 del TRLS/76, permitiéndose las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y, de conformidad con el art. 25 de la OMTLU, las obras tendentes a mantener las condiciones de seguridad; si bien, según el art. 2.3.3.1.a) de las NN.UU y el art. 9 del TRLS/2008, se podrán admitir obras destinadas exclusivamente al cumplimiento de las condiciones de seguridad y accesibilidad exigidas en las NN.UU o en normativas sectoriales aplicables, condicionando la concesión de la licencia a la renuncia expresa del incremento del valor del justiprecio expropiatorio por dichas obras y su inscripción en el Registro de la Propiedad.
2. Se han de considerar permitidas a las situaciones de infracción urbanística prescrita las obras exigidas por la Administración por motivos de seguridad o semejantes.
3. Están también permitidas las obras que se corresponden con pequeñas reparaciones tendentes a dotar al local de condiciones mínimas de salubridad (higiénicas), es decir reparaciones que, aplicando el principio de proporcionalidad, son de escasa envergadura y persiguen corregir o rectificar defectos menores, y que generalmente significan la aplicación de técnicas constructivas sencillas.
4. Las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad en construcciones que devienen de infracción urbanística prescrita, tienen como único objeto la seguridad de las personas, que tengan el carácter de usuario de esa construcción. Estas obras son las que se incluyen de modo restrictivo en las condiciones de seguridad definidas en el citado art. 2.2.6.2.a) de las NN.UU y en general las tendentes al mantenimiento de las exigencias básicas de seguridad estructural definidas en el CTE; el cumplimiento de las exigencias básicas de seguridad en caso de incendio y las exigencias básicas de seguridad de utilización y accesibilidad definidas en el referido CTE, parte I

y especificadas en los respectivos Documentos Básicos, (DB SI y DB SUA), según el ámbito de aplicación definido en el CTE y de forma específica en esos Documentos Básicos; así como en el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de la Comunidad de Madrid, (Decreto 13/2007), en aquellos aspectos no regulados expresamente en el DB SUA.

Madrid, 11 de marzo de 2011