

Planteada por los Servicios Jurídicos de la JMD de Moncloa-Aravaca sobre posibilidad de considerar fuera de ordenación tres edificaciones/casetas de vigilancia y control de acceso en urbanización Ciudad Satélite-La Florida que invaden terrenos públicos.

I.- Antecedentes.

- Las edificaciones en cuestión se encuentran ubicadas en calle Gobelos núm. 7, disponiendo ésta de licencia municipal de obra mayor de fecha 9 de mayo de 1975; en Avenida de Nuestra Señora de Begoña c/v a calle Sopelana y, en calle Portelena 1 c/v calle Zumaya, presuponiendo por lo indicado en la consulta que estas dos últimas edificaciones carecen de licencia municipal de tipo alguno.
- Las edificaciones están ahí ubicadas con anterioridad a la recepción de la urbanización por el Ayuntamiento producida en acta de recepción de 20 de febrero de 1990.
- A los servicios de la JMD les consta que están ubicadas sobre terrenos que son de titularidad pública.
- Los servicios de disciplina urbanística de la JMD, con base en el artículo 200 de la Ley 9/2001 de 17 de julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, ordenaron la retirada de las casetas o edificaciones y, en vía de recurso administrativo de reposición el titular de las mismas, al parecer la Comunidad de Propietarios Ciudad Satélite La Florida vienen sosteniendo la improcedencia de tal orden de retirada por cuanto a las edificaciones les resulta aplicable el régimen jurídico de fuera de ordenación.
- En base a ello la JMD consulta sobre la posibilidad de aplicar a las tres casetas la situación de fuera de ordenación.

Para evacuar la citada consulta se recogen las siguientes,

II.- Consideraciones jurídicas.

1.- - A efectos procedimentales el contenido de la consulta no plantea cuestión alguna que requiera la adopción de criterios interpretativos de carácter general de la normativa, urbanística o sectorial, aplicable en los procedimientos de intervención municipal, con lo que no se considera necesaria su tratamiento en sesión de la Comisión Técnica de Licencias ni su pronunciamiento con carácter consultivo y vinculante para los servicios municipales, ello a los efectos del artículo 4.2 a) del Decreto de Alcaldía de 21 de agosto de 2017 regulador de la Composición y Funcionamiento de la Comisión Técnica de Licencias.

No obstante lo anterior, por la Secretaría Permanente de la Comisión, se emite el presente Informe no vinculante para trasladar su criterio en relación con la consulta planteada, ello con base en el artículo 13.3 del citado Decreto de Alcaldía.

2.- Respecto de la caseta/edificación en la que le consta acreditado al Ayuntamiento conforme sus archivos que existe una licencia municipal para su construcción podría sostenerse la procedencia de aplicar el régimen de fuera de ordenación, sin duda en su modalidad de absoluta, a los efectos del artículo de los artículos 2.3.1 y 2.3.2 de las NNUU del PGOUM 1997, *los edificios existentes erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resulten disconformes con el mismo, serán calificados como fuera de ordenación ...* “...el presente Plan General, a los efectos de determinar el régimen de obras permisibles, diferencia dos grados: 1ª) *fuera de ordenación absoluta que tendrá lugar en aquellos edificios que ocupen suelo afecto a dotaciones de carácter general o local, disconformes con las mismas..*” y por lo mismo incompatibles con el planeamiento en vigor al decir del artículo 64 b) de la LSCM “ *...son siempre incompatibles con la nueva ordenación, debiendo ser identificadas en el Plan de Ordenación Urbanística, las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional o impidan la efectividad de su destino...*”

Fuera de ordenación que es situación caracterizada jurisprudencialmente en abundantes resoluciones judiciales de la Sección 2ª Sala contencioso administrativo del TSJ Madrid, de las que recordamos,

- Sentencia núm. 476/2019 de 26 de junio JUR 2019/247826, FD 1º, “ *... al haberse realizado las obras originarias sin la correspondiente licencia, su situación sería la de "fuera de ordenación". Situación que evidentemente impide la realización de cualquier tipo de obra que no sea de simple mantenimiento, por cuanto que no conlleva la legalización de la obra ilegal sino su declaración de fuera de ordenación y que por aplicación de la normativa solo son susceptibles de realizar pequeñas obras que tienen a la adaptación del inmueble a las necesidades del propietario, respetándose con ello el derecho de propiedad, pero compaginando todo ello con que estos edificios urbanísticamente desordenados no prolonguen su existencia en tal estado mediante la realización de obras que no sean las autorizadas simplemente con aquella finalidad de higiene, ornato o conservación"...*”
- Sentencia núm. 813/2018 de 5 de diciembre JUR 2019/77279, “... *Y en relación con las obras que se permite en este singular régimen de fuera de ordenación, la doctrina jurisprudencial ha precisado que en las edificaciones sometidas a*

dicho régimen no resultan posibles obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, ni siquiera aunque vengan exigidas por las disposiciones aplicables a la actividad en que ellas se ejerza (STS de 29 de abril de 2002 (RJ 2002, 4309), rec. 4065/1998). Ello impide autorizar una renovación, aunque sea interna, del edificio (SSTS de 8 de junio de 1998 (RJ 1998, 4388) -rec. 6387/1992 - y 21 de mayo de 1999 (RJ 1999, 3416) -rec. 3346/1993) o de las vías de acceso al mismo, cuya modernidad incrementaría el valor de expropiación (STS 27 de marzo de 2003), pero sí es posible realizar obras fundadas en la seguridad de los usuarios del inmueble, por ejemplo, mejora de los sistemas de protección contra incendios (STS 11 de diciembre de 1998 (RJ 1998, 10100), rec. 8402/1992), ampliación de la anchura de la escalera de evacuación de un café bar (cfr. STS 23 de marzo de 1999 (RJ 1999, 2637), rec. 1294/1993), etc.

....y (ii) Sólo serán autorizables las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad, no resultando posibles obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, ni siquiera aunque vengan exigidas por las disposiciones aplicables a la actividad en que ellas se ejerza... ”

3.- Respecto de las casetas/edificaciones en las que le consta al Ayuntamiento no cuentan con licencia municipal la cuestión está correctamente abordada por los servicios de la JM desde la perspectiva del artículo 200 de la LSCM dado que, al ocupar las edificaciones sin licencia ni orden de ejecución zonas verdes o espacios libres, acreditada mediante la oportuna lineación oficial, regirá la regla de no caducidad de cuatro años para ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística. Recordamos el precepto, “ ...los actos de construcción, edificación o uso del suelo que se realicen sin licencia u orden de ejecución en terrenos calificados por el planeamiento como zona verde o espacio libre quedarán sujetos al régimen establecido en este capítulo sin que sea de aplicación limitación de plazo alguna para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística ...”. El precepto puede ponerse en relación con la regla de imprescriptibilidad del artículo 236.1 de la misma LSCM.

Ahora bien debe tratarse de terrenos – los ocupados por la casetas- que lo sean, conforme determinación del Planeamiento, “zonas verdes o espacios libres”, pues no todo destino a lo público sujeta la regla especial de no caducidad de la potestad

administrativa de protección de la legalidad urbanística.

Tiene interés recordar la STSJ de Madrid, Sentencia núm. 128/2013 de 6 de febrero de la Sección 2ª Sala de lo contencioso administrativo. RJCA 2013/406, de cuyo FD 6º recordamos, “ *...En tercer lugar, la actora viene a alegar la caducidad de la acción administrativa para el restablecimiento de la legalidad, ... También sobre esta cuestión y en relación con las edificaciones existentes en la Cañada Real esta Sala y Sección ya se ha pronunciado repetidamente. Hemos considerado plenamente aplicable el plazo de caducidad de cuatro años establecido en el artículo 195.1 de la tan citada Ley 9/2001 (LCM 2001, 385). Así, a título de ejemplo, podemos citar la Sentencia dictada por esta Sala de lo Contencioso Administrativo de 22 de septiembre de 2011 (PROV 2011, 387838), dictada en el Rollo de Apelación número 533 de 2010, en la que hemos señalado que la primera cuestión a dilucidar es pues, si la Cañada Real debe ser o no considerada como "zona verde o espacio libre". Como dijimos ya en Sentencia de fecha 17 de Enero de 2008 (PROV 2009, 164229), y posteriores, reiterando la Jurisprudencia constante del Tribunal Supremo en la materia, la consideración legal de espacio libre no la tiene cualquier superficie no edificable, sino únicamente aquellos terrenos que el Planeamiento califica así, incluyéndolos en el sistema de espacios libres propio del ámbito territorial ordenado. Por tanto, si bien las vías pecuarias son de dominio público, no forman parte del sistema general de zonas verdes y espacios libres en el PGOU, y por tanto, están sometidas al plazo común de caducidad de cuatro años establecido en el artículo 195.1 ("Siempre que no hubieren transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia ...") y 200.1 ("Los actos de construcción, edificación o uso del suelo que se realicen sin licencia u orden de ejecución en terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zona verde o espacio libre quedarán sujetos al régimen jurídico establecido en este capítulo sin que sea de aplicación limitación de plazo alguna para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística") de la ya citada Ley 9/2001.*

A este respecto podemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2002 (RJ 2002, 10507)/rec. 529/1999 que, en relación con el artículo 188 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (RCL 1976, 1192), de similar redacción al artículo 200 de la Ley 9/2001, cuyo régimen sólo afecta a los actos de edificación y uso del suelo en terrenos calificados como zonas verdes y espacios libres por el planeamiento, precisó que "No cabe asimilar a zonas verdes y espacios libres el suelo no urbanizable aunque concurra en él la calificación de protegido de protección de espacios naturales (artículo 12.2.4 TRLS) ...".

En consecuencia, la imprescriptibilidad de la acción restauradora de la legalidad urbanística sólo opera con respecto a terrenos calificados por el planeamiento

urbanístico como zona verde o espacio libre, y no siendo éste el caso contemplado, resultará procedente entender aplicable el expresado plazo de caducidad de cuatro años para el ejercicio de la actividad de restauración de la legalidad...”

El artículo 36 apartado 2 “Redes de equipamiento” de la LSCM, define la red de zonas verdes y espacios libres como ... *los destinados a espacios protegidos regionales, parques municipales y urbanos, jardines y plazas ...*; para determinar en el caso la naturaleza urbanística de los terrenos públicos ocupados por las casetas de vigilancia, deberá acudir a los Planos de calificación y regulación del Suelo contenidos en el vigente PGOUM 1997.

No siendo el caso de ocupación de zonas verdes o espacios libres, las casetas en cuestión deberán tratarse como edificios en fuera de ordenación absoluta conforme lo anteriormente razonado.

III. Conclusión.-

La caseta de vigilancia/edificación que cuenta con licencia municipal de obras, dada su incompatibilidad con el planeamiento vigente debe tratarse, dada la ocupación de terrenos de suelo dotacional, como edificación fuera de ordenación absoluta.

Las casetas de vigilancia/edificaciones existentes sobre suelos dotacionales y que no cuentan con licencia urbanística, solo pueden ser atendidas, por el cauce del artículo 200.1 de la Ley 9/2001 Suelo de la Comunidad de Madrid, cuando los suelos públicos ocupados sean “zonas verdes o espacios libres”; en otro caso jugará la regla de caducidad de la acción, en cuatro años, para ejercicio de potestad de protección de la legalidad urbanística. Ello no impide que tales edificaciones deban de ser consideradas, desde la entrada en vigor del PGOUM de 1997, como edificaciones fuera de ordenación absoluta.

Madrid 25 de septiembre de 2019.