



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de..., solicita, mediante escrito de fecha 1 de octubre de 2010 y registro de entrada en Diputación el siguiente día 4, la emisión de un Informe, por parte de este Departamento de Asistencia a Municipios y Formación, en relación con una licencia de obras solicitada para la reparación de la cubierta, piso y tabiques interiores de una edificación que, destinada a la explotación porcina, fue construida –años atrás- sin el amparo de la correspondientes autorizaciones administrativas, existiendo, a día de hoy, un procedimiento judicial pendiente sobre el asunto, como consecuencia del recurso contencioso-administrativo interpuesto por un vecino del titular de la granja de cerdos, el cual, siendo propietario de un negocio de hostelería familiar y unos salones de bodas y banquetes, se ve perjudicado por los malos olores que tal explotación porcina desprende.

Una vez analizado el contenido del escrito de petición y la diversa documentación remitida, así como, la legislación que consideramos de aplicación, la cual se citará posteriormente, se procede a emitir el siguiente,

**INFORME**

**PRIMERO.-**

Antes de dar respuesta a las cuestiones planteadas por la primera autoridad municipal, no podemos comenzar el presente Informe sin señalar cómo la actitud negligente y pasiva mantenida por el Ayuntamiento a lo largo de estos años ha operado como causa necesaria del actual estado de las cosas.

Según reza el escrito de solicitud de consulta mencionado, "*(...) La controversia jurídica surge porque dicha licencia se solicita para reparación de la cubierta, del piso y de tabiques interiores del edificio sito en dicha parcela [parcela 217, polígono 6 del*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

término municipal de...], *sobre la que en la actualidad existe un procedimiento contencioso-administrativo en el Juzgado de la Contencioso-Administrativo número...*". En opinión de quien suscribe, sin embargo, la aludida "controversia jurídica" va más allá, porque, para empezar –dejando a un lado el contencioso pendiente-, nos encontramos ante una construcción erigida sin licencia y ante una actividad realizada, igualmente, sin autorización, tal como se refleja en el Informe de Secretaría-Intervención, de fecha 8 de octubre de 2009, emitido a requerimiento del mencionado Juzgado.

Pero, en cualquier caso, antes de desarrollar tan temprana conclusión, hemos de detenernos, primero, en el *ítem procedimental* que ha llevado al Ayuntamiento a la situación actual. Así, según se desprende de la documentación adjuntada por el Sr. Alcalde a su escrito de solicitud de consulta, el expediente administrativo comienza con la solicitud de licencia de obras, de fecha 3 de noviembre de 2006, presentada por el hoy propietario de la granja, respecto de la cual únicamente consta un escueto Informe del Arquitecto Municipal cuyo único contenido es el siguiente: "*No se especifican las características de la estructura, superficie, altura, extensión de la finca*".

No hay documentada ninguna otra actuación de la Entidad Local al respecto. Posteriormente, con fecha 2 de febrero de 2007, se presenta una segunda solicitud de licencia de obras por el mismo particular y con similar objeto, y, si bien en tal escrito no figura número ni fecha de registro municipal alguno, el mismo es tomado en cuenta, de nuevo, por el Arquitecto Municipal, quien, de forma escueta, informa lo siguiente: "*Dejo constancia, porque en la solicitud no figura, que la normativa vigente no permite la construcción de instalaciones ganaderas a menos de 1.500 metros del suelo urbano*". Tampoco parece haber, según obra en la documentación remitida y en relación con esta última solicitud, más actuaciones de la Corporación Local, debiendo destacarse que, en ambos escritos, el peticionario deja constancia de la naturaleza de la actividad a que va a destinarse la construcción para la que solicita la licencia urbanística.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

La última solicitud recibida, de 4 de junio de 2010 y fecha de registro el siguiente día 8, es la que, según lo expuesto por el Sr. Alcalde en su escrito, origina la "controversia" aludida con motivo del contencioso pendiente. Tampoco respecto a ella hay documentada ninguna actuación municipal. Se trata, como se ha dicho, de la petición de licencia para ejecutar las obras de *"Reparación de la cubierta, del piso y de tabiques interiores del edificio sito en el Polígono... parcela..."*.

Por su parte, mientras tanto, el vecino afectado por los olores del ganado presentó –al menos– dos escritos en el Ayuntamiento, con fechas 12 de marzo y 23 de junio de 2008, en los que ponía en conocimiento de la Entidad Local los perjuicios que la explotación porcina ocasionaba a su empresa hostelera, recordando a la Corporación que la granja se hallaba *"a una distancia inferior a 1.500 metros del casco urbano y la nave (...) se encuentra dentro de una explotación porcina"*. No se desprende del expediente que nos ha sido remitido contestación o actuación alguna de la Entidad Municipal al respecto.

Es en este contexto en el que, con fecha 27 de enero de 2009, el aludido vecino presenta en el Juzgado arriba citado el recurso contencioso-administrativo al que hemos hecho referencia. Más adelante haremos mención a los efectos que, sobre un procedimiento administrativo, puede tener la apertura de la vía contenciosa<sup>1</sup>, pero, con carácter previo, hemos de analizar cuál debe ser el proceder municipal en relación con una construcción erigida sin licencia y respecto de una actividad realizada, igualmente, sin las correspondientes autorizaciones administrativas.

Aún queda detenernos, antes de analizar el fondo del asunto al que acabamos de hacer referencia, en un aspecto preliminar que, en este caso, no va a traer mayores consecuencias, si bien es seguro que, en otras ocasiones, no habrá ocurrido –ni

---

<sup>1</sup> Ver punto CUARTO del presente Informe.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

ocurrirá– lo mismo. Se trata de la posibilidad expresa prevista en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha de (en adelante, TRLOTAU), en el sentido de que el procedimiento de concesión de licencia urbanística termine de manera presunta, es decir, por silencio administrativo positivo. Así lo previene el artículo 161.3 del citado TRLOTAU al establecer que *"El transcurso del plazo máximo para resolver desde la presentación de la solicitud, sin notificación de resolución alguna, determinará el otorgamiento de la licencia interesada por silencio administrativo positivo"*.

Tal previsión, como acaba de apuntarse, no nos afecta en esta ocasión porque, junto a dicho precepto, el artículo 162.1 del mismo TRLOTAU dispone que *"En ningún caso podrán adquirirse facultades o derechos en contra de la ordenación territorial o urbanística"*; artículo éste que guarda conexión con el principio contenido en el artículo 2.3 *in fine* del mismo texto legal<sup>2</sup> y con el vigente artículo 8.1.b) *in fine* del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, que señala que *"En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística"*<sup>3</sup>. Por tanto, descendiendo ahora al supuesto que nos ocupa, en ningún caso podría siquiera plantearse la posibilidad de que el titular de la granja haya obtenido

---

<sup>2</sup> Este precepto dispone: *"Las actividades urbanísticas de transformación de solares, parcelas o unidades de suelo aptas para ello y, en especial, la de edificación, así como las de uso y aprovechamiento de las construcciones, edificaciones o instalaciones en ellas realizadas, corresponden a quien sea propietario o, en su caso, titular de un derecho suficiente sobre el bien inmueble correspondiente. Estas actividades deberán desarrollarse siempre de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, en las normas dictadas en su desarrollo y en los instrumentos de planeamiento"*.

<sup>3</sup> A este respecto, debe recordarse la Doctrina legal sentada en virtud de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009, que señala que *"... el artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y el artículo 8.1.b, último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, son normas con rango de leyes básicas estatales, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal, también básico, contenido en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por Ley 4/1999, de 13 de enero, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística"*.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



ya la licencia urbanística por silencio administrativo, porque ni presentó la solicitud acompañada de los documentos preceptivos<sup>4</sup>, ni, como veremos a continuación, se adecua lo proyectado a la legalidad urbanística.

**SEGUNDO.-**

El TRLOTAU, en sus diversas redacciones vigentes a lo largo del tiempo transcurrido durante los hechos citados, ha distinguido siempre entre edificaciones y actividades clandestinas e ilegales.

Conforme al artículo 177 de la antedicha norma<sup>5</sup>, se consideran *actuaciones clandestinas* las edificaciones, construcciones e instalaciones y demás operaciones y actividades reguladas por la ordenación territorial y urbanística realizadas, total o parcialmente, sin contar con los correspondientes actos legitimadores previstos en la Ley o al margen o en contravención de dichos actos. Por su parte, son consideradas *actuaciones ilegales* aquellas que, aún contando con la preceptiva licencia, no se adecúan a la ordenación territorial y urbanística.

En este caso, considerando que el titular de la granja no cuenta ni con licencia urbanística ni de actividad, es claro que nos encontramos ante una actuación clandestina. En el punto TERCERO del presente Informe haremos referencia al procedimiento que ha de llevar a cabo el Ayuntamiento a fin de efectuar, si resulta procedente, la legalización de la aludida actuación. Aunque, sin duda, no tenemos a

---

<sup>4</sup> Cuando la solicitud de una licencia no se presenta con todos los documentos que legalmente sean necesarios, tanto a nivel urbanístico como sectorial, la jurisprudencia señala que estamos ante un acto inexistente. Por todas puede verse la STSJ de Madrid de 20 de mayo de 2004.

<sup>5</sup> Tomaremos en consideración la redacción dada al TRLOTAU por el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por ser la norma vigente durante la mayor parte del tiempo en que se sucedieron los hechos cuyo análisis nos ocupa. La redacción actual del TRLOTAU, conformada por el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, es muy similar a la de entonces. Lo mismo ocurre con la anterior, en la que la norma vigente era la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

nuestra disposición todos los elementos necesarios para llegar a una conclusión absolutamente rigurosa, analizaremos a continuación la normativa que debe tenerse en cuenta, por parte del Ayuntamiento, para adoptar la decisión final sobre la legalización o no de la actuación que nos ocupa.

En este sentido, son varios los argumentos jurídicos que, inevitablemente, parecen desembocar en la imposibilidad de legalizar la mencionada actuación clandestina. En primer lugar, aunque en el expediente cuyas copias nos han sido remitidas no aparece informe técnico alguno que ponga de manifiesto la distancia exacta entre la explotación porcina y el casco urbano del municipio de... –sólo hay una nota manuscrita con lápiz y sin firma al margen de uno de los documentos remitidos en la que, textualmente, se dice que *"la granja está a unos 600/700 metros del perímetro del suelo urbano..."*; lo cierto es que, tal como alega el vecino recurrente e informa, de manera indirecta<sup>6</sup>, el Arquitecto Municipal, parece que la granja se encuentra a menos distancia del casco urbano que la permitida.

En este sentido, las propias Normas Subsidiarias de..., vigentes en el municipio desde hace más de veinte años, recogen expresamente, dentro del apartado correspondiente a la zona circundante al casco urbano, la *"prohibición de nuevas construcciones con fines ganaderos o ampliación de las existentes en una distancia de 1.000 m. medidos desde el perímetro del suelo calificado como urbano"*.

En un sentido semejante, el artículo 5.Dos.A, en su apartado 1.a), del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, norma vigente con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre; establece, a modo de separación sanitaria, una distancia mínima de obligatorio cumplimiento tendente a reducir el riesgo de difusión de enfermedades infecto-contagiosas en el ganado porcino. Textualmente, entre otros

---

<sup>6</sup> Ver página anterior.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

extremos -y aunque desconocemos en cuál de los siguientes grupos se encontraría la explotación que nos ocupa- el mencionado precepto señala lo siguiente (el subrayado es nuestro):

*"Artículo 5. Condiciones mínimas de funcionamiento de las explotaciones.*

*Dos. Las explotaciones porcinas de nueva instalación deberán cumplir, además de las condiciones establecidas en el apartado uno de este artículo, las siguientes:*

*Sobre ubicación:*

*1. Separación sanitaria.*

*Con el fin de reducir el riesgo de difusión de enfermedades infecto-contagiosas en el ganado porcino, se establece una distancia mínima entre las explotaciones de esta especie, así como entre las mismas y otros establecimientos o instalaciones que puedan constituir fuente de contagio.*

*a. La distancia mínima mencionada será de 1 kilómetro entre las explotaciones de los grupos segundo y tercero, establecidos en el artículo 3.B)<sup>7</sup>, y de éstas a las explotaciones del grupo primero, a los cascos urbanos, a las áreas municipales y privadas de enterramiento de cadáveres animales y a las instalaciones centralizadas de uso común para tratamiento de estiércoles y basuras municipales. Y cuando se trate de*

---

<sup>7</sup> De acuerdo con este precepto, las explotaciones porcinas se clasifican en función de su capacidad productiva, expresada en UGM (Unidad Ganadera Mayor), de acuerdo con la equivalencia establecida para cada tipo de ganado en el Anexo 1, de la forma siguiente:

- Grupo primero: Explotaciones con capacidad hasta 120 UGM.
- Grupo segundo: Explotaciones con una capacidad comprendida entre el límite máximo del grupo anterior y hasta 360 UGM.
- Grupo tercero. Explotaciones con una capacidad comprendida entre el límite máximo del grupo anterior y hasta 864 UGM.
- Grupo especial: Se incluyen aquí las explotaciones porcinas de selección, de multiplicación, los centros de agrupamiento de reproductores para desvieje, los centros de inseminación artificial, las explotaciones de cría de reproductores, las de transición de reproductoras primíparas y los centros de cuarentena.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

*explotaciones del grupo especial, la distancia mínima señalada entre ellas y los restantes grupos será de 2 kilómetros.*

*b. Para las explotaciones clasificadas dentro del punto primero, se establece una distancia mínima de separación, entre las mismas, de 500 metros, debiendo guardar las distancias mínimas establecidas en los párrafos a), c) y d), con respecto a: las explotaciones de los grupos segundo, tercero, cascos urbanos, áreas de enterramiento de cadáveres municipales o privadas, instalaciones centralizadas de uso común para tratamiento de estiércol, explotaciones del grupo especial, mataderos, industrias cárnicas, mercados, establecimientos de transformación o eliminación de cadáveres y centros de concentración. Las explotaciones que así se instalen no podrán aumentar su capacidad productiva por encima de 120 UGM, límite establecido para el grupo primero.*

*c. Los mismos criterios de distancia establecidos para el grupo especial del artículo 3.B) se aplicarán respecto a mataderos, industrias cárnicas, mercados y establecimientos de transformación o eliminación de cadáveres”.*

Como señalábamos en las líneas iniciales de este punto SEGUNDO, estamos en presencia de dos actuaciones clandestinas íntimamente conectadas; la referida a la edificación y la concerniente a la actividad de explotación porcina. En cualquier caso, ambas actuaciones se ven –además- afectadas, por la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha y la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

Dado que desconocemos los detalles exactos de la actividad desempeñada, pues a ella no se hace referencia alguna en el expediente cuyas copias nos han sido facilitadas, podemos encontrarnos ante diferentes supuestos, aunque, lo adelantamos, todos adolecen de la misma ilegalidad como consecuencia del desarrollo de la actividad de explotación de ganado porcino sin autorización y de la inactividad, pese a su conocimiento de los hechos, por parte del Ayuntamiento, que además permite la ejecución de obras para llevar a cabo la mencionada explotación.





DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



A modo de paréntesis, debe ponerse de manifiesto la relación existente entre una licencia de obras y la de apertura y funcionamiento de una actividad clasificada, las cuales, además de concurrir en un mismo procedimiento<sup>8</sup>, guardan entre sí una dependencia recíproca. Así, la interdependencia es tal que no es posible otorgar la licencia de obras si previamente no se determina la viabilidad legal de la instalación o establecimiento de la correspondiente actividad, así como su calificación e, incluso, medidas correctoras precisas. De hecho, en caso de no hacerlo así, la jurisprudencia ha declarado reiteradamente que por parte del Ayuntamiento de que se trate podría incurrirse en un supuesto de responsabilidad patrimonial por un funcionamiento anormal de la Administración, al otorgar una licencia de obras para una construcción o edificación destinada a albergar una actividad que no podrá ser autorizada, lo cual también se deduce del artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado mediante Decreto de 17 de junio de 1955, que señala: *"Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura si fuere procedente"*.

Cerrado el inciso anterior, seguiremos con los distintos supuestos en los que, como antes se apuntaba, podemos hallarnos. El primero de ellos se encontraría en la antedicha Ley 4/2007, que dispone, en su artículo 5, que los proyectos, públicos o

---

<sup>8</sup> Recordemos que el **artículo 163.1 del TRLOTAU** establece que *"La licencia urbanística llevará implícita la concesión de las restantes licencias municipales y especialmente, la de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y la de actividades industriales. Cuando la licencia urbanística se refiera a actos, operaciones o actividades que requieran otras licencias o autorizaciones municipales, el procedimiento previsto para éstas se integrará en el procedimiento de otorgamiento de aquéllas"*. A ello debe añadirse lo dispuesto en el **artículo 162.1 del propio TRLOTAU** y en el **168.3 in fine** del mismo cuerpo legal. Ambos preceptos señalan, respectivamente, que *"La obtención de la licencia urbanística legitima la ejecución de los actos y la implantación y el desarrollo de los usos y actividades correspondientes"* y que *"El Municipio no podrá conceder la licencia de construcción sin el informe favorable del órgano autonómico competente en materia de actividades clasificadas o sin la declaración de impacto ambiental favorable a las operaciones para las que se pide la licencia"*.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

privados, consistentes en la realización de las obras, construcciones, instalaciones o cualquiera otra actividad comprendida en el **Anexo I** deberán someterse, en todo caso, a Evaluación de Impacto Ambiental; recogiendo la norma, dentro del Anexo citado, en el Grupo 1.e, aquellas instalaciones de ganadería intensiva que superen las 2.000 plazas en el caso de cerdos de engorde y 750 plazas si se trata de cerdas de cría.

A fin de dar cumplimiento a este mandato, el titular de la granja tendría que haber presentado, primero, una solicitud de licencia de actividad que, según parece, nunca presentó, solicitud a la que debería haber adjuntado la documentación establecida en el artículo 6.3 de la Ley 4/2007 y que el Ayuntamiento debería haber remitido a la Delegación Provincial del Medio Ambiente y Desarrollo Rural para la tramitación, caso de encontrarse el titular de la granja en el supuesto planteado, de la Evaluación de Impacto Ambiental.

También puede ocurrir, como segunda posibilidad, que las características concretas de la actividad desempeñada por el particular no coincidan con los parámetros contenidos en el Anexo I, pero, sin embargo, se encuentren dentro del **Anexo II** de la misma norma. En este caso, el mismo artículo 5 aludido señala que los proyectos públicos o privados que incluyan la realización de obras, construcciones, instalaciones o cualquiera de las actividades comprendidas en el Anexo II, serán sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental cuando así lo decida el órgano ambiental, y dentro de este Anexo la norma contiene, en el Grupo 1.g) –y entre otras circunstancias- aquellas actividades que se desarrollen a una distancia inferior a 500 metros del suelo urbano o urbanizable.

En este caso, además de que el titular de la granja debería haber presentado la solicitud de licencia con la documentación exigida por el artículo 6.4 de la Ley 4/2007 –y así debería habérselo requerido el Ayuntamiento-, si el órgano ambiental (la antedicha Delegación Provincial) hubiera decidido que el proyecto no había de ser sometido a



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

Evaluación de Impacto Ambiental, el expediente de licencia de actividad, que en todo caso debía haberse tramitado, tendría que haberse remitido, por parte de la Entidad Local y para informe y calificación de la actividad, a la hoy extinta Comisión Provincial de Saneamiento.

Por otra parte, como antes adelantábamos, no debemos olvidar los mandatos de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, cuyo **Anejo I** cataloga una serie de actividades para cuyo desempeño debe obtenerse, con carácter previo, la Autorización Ambiental Integrada; debiendo, a tal fin, el titular de la actividad de que se trate, solicitar en el Servicio de Medio Ambiente Industrial de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la citada autorización, en la que el Ayuntamiento, en su momento – en el caso que nos ocupa y en el supuesto de que se hubiera otorgado-, hubo de basarse para, con fundamento en la misma, conceder la licencia de actividad (y posteriormente la de obras) siempre que la explotación porcina se ajustara a lo previsto en el Grupo 9.3 del mencionado Anejo I, que se refiere, entre otros extremos, a las instalaciones destinadas a la cría intensiva de cerdos que dispongan de más de 2.000 plazas de cerdos de cebo de más de 30 kilos, o de instalaciones con igual finalidad que dispongan de más de 2.500 plazas para cerdos de cebo de más de 20 kilos; 750 en el caso de cerdas reproductoras y 530 si se trata de cerdas de ciclo cerrado.

Pero, aún en el caso de que la granja en cuestión no se encontrara en ninguno de los supuestos previstos en las normas citadas y, por tanto, no resultarían las mismas de aplicación; entraría en juego el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas<sup>9</sup>, y, en consecuencia, habría de aplicarse el procedimiento previsto en el mismo para la

---

<sup>9</sup> Norma aplicable, al día de hoy, en Castilla-La Mancha, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Derogatoria de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, pues aún no se ha dictado normativa autonómica que la sustituya.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

obtención de las licencias de actividad<sup>10</sup>, máxime teniendo en cuenta lo establecido en su artículo 2, que dispone que *"Quedan sometidas a las prescripciones de este Reglamento, en la medida que a cada una corresponda, todas aquellas actividades que a los efectos del mismo sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en los artículos siguientes e independientemente de que consten o no en el nomenclátor anejo, que no tiene carácter limitativo"*; calificando el artículo siguiente de la misma norma como molestas, aquellas actividades *"que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen"*.

Por otra parte, aunque nada se diga en el expediente cuyas copias nos han sido remitidas, es posible –dado que se observa que forma parte del mismo un recibo del impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza rústica a nombre titular de la granja por las parcelas en las que, según parece, se haya sita la explotación porcina- que la aludida granja se encuentre erigida en suelo rústico, que, de acuerdo con el TRLOTAU, podría ser rústico no urbanizable de especial protección o rústico de reserva.

En caso de que la granja se hallara sita en suelo rústico de reserva, el artículo 11 del Decreto 242/2004, de 27 de julio de 2004, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística<sup>11</sup> (RSR); relaciona los usos, actividades y actos que pueden llevarse a cabo en este tipo de suelo -siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación urbanística- figurando en la letra "a" del

---

<sup>10</sup> A día de hoy, como sabemos, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; las licencias de apertura y funcionamiento de actividades han desaparecido como tal, existiendo, en cambio, un nuevo régimen de declaración responsable y comunicación previa.

<sup>11</sup> Como sabemos, este Reglamento ha sido recientemente modificado en virtud del Decreto 177/2010, de 1 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Suelo Rústico, aprobado por Decreto 242/2004 de 27 de julio; reforma ésta que no afecta la precepto aludido.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

apartado primero del citado precepto, entre los usos adscritos al sector primario, los actos no constructivos precisos para la utilización y explotación ganadera. La letra "b" del antedicho apartado, considera que, igualmente, pueden llevarse a cabo en suelo clasificado como rústico de reserva, las *"Edificaciones adscritas al sector primario que no impliquen transformación de productos, tales como almacenes, granjas y, en general, instalaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas, piscícolas o similares que guarden relación con el destino y naturaleza de la finca"*; añadiendo que, en particular, pueden edificarse en el suelo antedicho, los almacenes de materias primas y aperos, granjas e instalaciones destinadas a la estabulación y cría de ganado así como otras construcciones relacionadas con actividades agrícolas y ganaderas, entendiéndose también incluidos en este supuesto, *"tanto las edificaciones de nueva planta como las reformas o rehabilitaciones de edificaciones existentes que afecten a elementos estructurales o de fachada cubierta o que supongan un aumento de la superficie construida"*.

A este respecto, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 37.1.c) del RSR, que dispone que en el suelo rústico de reserva requerirán calificación urbanística<sup>12</sup>, previa a la licencia municipal, *"las edificaciones adscritas al sector primario que no impliquen transformación de productos cuando rebasen los 6 metros de altura total a alero"*, añadiendo el número 2 del mismo precepto que *"En el suelo rústico no urbanizable de especial protección requerirán calificación urbanística previa a la licencia municipal todos los actos previstos en el artículo 11 [antes citado], con la única excepción de los siguientes:*

---

<sup>12</sup> La competencia para otorgar la calificación urbanística es, de acuerdo con los artículos 64.4 del TRLOTAU 42 del RSR, la siguiente: Será competente la Consejería en materia de ordenación territorial y urbanística cuando se trate de los actos previstos en el artículo 37.2 del RSR que pretendan ejecutarse en el suelo rústico no urbanizable de especial protección de cualquier municipio; y cuando se trate de los actos contenidos en el artículo 37.1 del RSR que pretendan ejecutarse en el suelo rústico de reserva en municipios de menos de 10 000 habitantes de derecho. En los restantes supuestos la concesión de la calificación urbanística corresponderá a los municipios, que se pronunciarán sobre ella en el procedimiento de otorgamiento de licencia y con motivo de la resolución del mismo.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

- a) *Los actos no constructivos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que los terrenos estén destinados.*
- b) *La división de fincas o la segregación de terrenos”.*

**TERCERO.-**

En el punto SEGUNDO del presente Informe, comenzábamos la explicación de por qué consideramos que estamos ante una actuación clandestina, citando el TRLOTAU. Pues bien, a esta norma hemos de acudir nuevamente dado que resulta crucial observar la previsión del artículo 182.4 de la misma, precepto referido a las operaciones de restauración de la ordenación territorial y urbanística, que señala que *"Transcurridos cuatro años desde la terminación de la operación o cese de las actividades clandestinas o ilegales, la Administración no podrá ordenar la demolición de las edificaciones, instalaciones o construcciones derivadas de las mismas”.*

Será decisivo, por tanto, en el marco del expediente y requerimientos que han de incoarse –y que a continuación concretaremos–, que se pruebe que desde la terminación de las obras ilegales hasta la incoación del expediente municipal de restauración, no han transcurrido más de cuatro años. En caso contrario se activa el último párrafo del citado artículo 182.4 en el sentido de que *"... dichas edificaciones quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación [el subrayado es nuestro] y cualquier operación que implique aumento de volumen o consolidación requerirá la previa aprobación de un Proyecto de Legalización. En dicho proyecto, se contemplarán el conjunto de medidas necesarias para la reducción o eliminación del impacto de la actuación en los servicios urbanísticos, dotación de espacios públicos u otras análogas. La Administración podrá aprobar dichos proyectos de oficio”.*

Constituye un criterio bastante afianzado en nuestra jurisprudencia que el plazo mencionado de cuatro años empieza a contarse desde la total terminación de las obras, incumbiendo su probanza no al Ayuntamiento sino al administrado que voluntariamente



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

se ha colocado en una situación de clandestinidad en la realización de las obras y, por tanto, ha creado la dificultad para el conocimiento del *dies a quo*<sup>13</sup>. A las construcciones no susceptibles de demolición por el transcurso del plazo de cuatro años, les será también de aplicación el artículo 24.2.d) del TRLOTAU, que señala: *"El régimen de las construcciones y edificaciones preexistentes que queden en situación de fuera de ordenación a la entrada en vigor del planeamiento por total incompatibilidad con sus determinaciones, en las que solo se podrán autorizar obras de mera conservación, así como el correspondiente a las solo parcialmente incompatibles, en las que se podrá autorizar las obras de mejora o reforma que se determinen"*.

Sobre el procedimiento a seguir, el artículo 178 del TRLOTAU establece el régimen de legalización de las actuaciones clandestinas. El número 2 de este precepto, señala:

*"(...) Recibida la denuncia o apreciada por los correspondientes servicios municipales la existencia o realización de una actuación clandestina procederán a notificar a quien figure como propietario del inmueble en el catastro, ordenando la suspensión de las obras y emplazando para que en un plazo de dos meses presente proyecto de legalización de la referida actuación regulada por la ordenación territorial y urbanística en el caso de que la actuación sea legalizable. A la notificación se acompañará la información urbanística que deba tener en cuenta el propietario para la elaboración del proyecto"*.

Conforme al artículo 84 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, en adelante), será preciso el trámite de audiencia antes de adoptar la resolución definitiva de suspensión y concesión del plazo de dos meses mencionados en el párrafo anterior:

---

<sup>13</sup> En este sentido se pronuncian, entre otras, las SSTs de 8 de junio de 1996, 26 de septiembre de 1988 y 19 de febrero y 14 de mayo de 1990.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



*"1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5<sup>14</sup>.*

*2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, [el subrayado, nuevamente, es nuestro] *podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.*"*

Esta orden de suspensión y la concesión del plazo de dos meses, debe ir acompañada de la concesión al interesado del plazo establecido en el mencionado artículo 84 de la LRJPAC para que alegue lo que estime conveniente en defensa de su derecho, máxime teniendo en cuenta que se trata de alterar una situación de hecho existente. Transcurrido el mencionado plazo, se confirmará la orden de suspensión y empezará a contar el plazo de dos meses para presentar proyecto, tras lo cual, de acuerdo con el artículo 178.3<sup>15</sup> del TRLOTAU, el Ayuntamiento deberá resolver sobre el

---

<sup>14</sup> **Artículo 37.5 LRJPAC.**

*El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:*

- A) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo.*
- B) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.*
- C) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.*
- D) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.*
- E) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.*

<sup>15</sup> **Artículo 178.3 del TRLOTAU:**

*La Administración Municipal, dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud de legalización, resolverá sobre el carácter legalizable o no de la actuación.*





**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

carácter legalizable o no de la actuación dentro de los tres meses siguientes a la presentación del antedicho proyecto junto con la oportuna solicitud de legalización.

Sentado lo anterior, debe resaltarse que, salvo que una norma específica estableciera expresamente qué órgano tiene la competencia, debe ser el Alcalde quien adopte el requerimiento y las medidas cautelares que estime necesarias, de acuerdo con la cláusula residual prevista en el artículo 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), precepto que otorga al Alcalde-Presidente todas las competencias que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al Municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

Siguiendo con el artículo 178 del TRLOTAU, el proyecto de legalización deberá acompañar los instrumentos de ordenación, proyectos técnicos y demás documentos precisos para la verificación del tipo de control urbanístico que resulta de aplicación. En el proyecto se deberán incluir las operaciones de adaptación de la actuación a la ordenación urbanística y de reducción del impacto ambiental o cultural, si ello fuera procedente. La Administración municipal, dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud de legalización, resolverá sobre el carácter legalizable o no de la actuación.

En el caso de proceder la legalización, se seguirán los procedimientos y plazos previstos en el TRLOTAU para la realización de los actos de control que en cada caso

---

*En el caso de proceder la legalización de la actuación se seguirán los procedimientos y plazos previstos en la presente Ley para la realización de los actos de control que en cada caso sean aplicables. Cuando a juicio de la Administración Municipal no procediera la legalización, se ordenará la demolición del edificio sin más trámite.*

*Podrá otorgarse un acto de legalización parcial o sujeto a condición, en el plazo de un mes, con las condiciones y requisitos previstos para las licencias parciales o sujetas a condición reguladas en el artículo 168, previa verificación de los instrumentos de ordenación, proyectos técnicos y demás documentos a que se refiere el número 2 de este artículo.*

*Deberá comunicarse al denunciante, la incoación del expediente así como el acto de resolución del mismo.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

sean aplicables. Ello supone, con carácter general, que deberán constar en el procedimiento un informe técnico y otro jurídico, así como la comunicación a las Administraciones interesadas por razón de la materia<sup>16</sup>.

Si a juicio de la Administración Municipal no procede la legalización, habrá de ordenarse la demolición del edificio sin más trámite, y es que, como es lógico, si la denuncia o los informes previos determinan que la actuación es manifiestamente ilegalizable o está comprendida en los supuestos del artículo 179.2.b)<sup>17</sup> del TRLOTAU, no procederá abrir el procedimiento de legalización sino, como se ha dicho, ordenar la demolición de lo construido, si bien previamente debe acordarse –según antes se apuntaba- la suspensión de la actividad y, en su caso, de las obras que se estén ejecutando.

Sobre este aspecto debe citarse la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 21 de enero de 2010, que, sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que en la misma se menciona, determina que las obras que resulten ser manifiestamente ilegalizables, no precisan de orden de legalización alguna por razones de economía procedimental, por lo que, en nuestro caso, el Ayuntamiento podrá conceder o no el trámite de legalización en función de que la actuación clandestina que nos ocupa pueda –o no- legalizarse.

---

<sup>16</sup> Recordemos, de nuevo, lo expuesto con anterioridad respecto a la intervención de otras Administraciones en relación con la actividad de explotación porcina. En cuanto a la licencia de obras, el artículo 166.3 del TRLOTAU señala expresamente la obligación de comunicación a las Administraciones afectadas para que emitan informe en los aspectos de su competencia.

<sup>17</sup> **Artículo 179.2.b) TRLOTAU:**

*En ningún caso podrán legalizarse:*

- 1.- Las actuaciones ilegales realizadas en suelo rústico de protección, zonas verdes, espacios públicos o bienes de dominio público, servicio público o en bienes comunales.*
- 2.- Las realizadas en terrenos forestales protegidos o en espacios naturales, así como en terrenos rústicos que hayan perdido su masa arbórea en virtud de talas ilegales.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



De acuerdo con el artículo 178.4 del citado TRLOTAU, el Ayuntamiento podrá acordar, en cualquier momento, las siguientes medidas cautelares para garantizar la efectividad, en caso de ser procedente, del requerimiento de legalización:

*"a) Cuando se refieran a operaciones en curso de ejecución, su suspensión, precinto de los inmuebles y maquinaria, o cuando ésta fuera susceptible de ello el depósito de las mismas bajo custodia de la Administración Local.*

*b) La suspensión del suministro de los servicios de gas, agua y electricidad salvo que se trate de edificios habitados.*

*c) Desalojo y precinto de los inmuebles, salvo aquellos que tuvieran la condición legal de domicilio".*

Como hemos visto, será preciso dar orden de suspensión de la actividad que se realiza sin licencia (y, si es el caso, de las obras que se estén ejecutando), concediendo al interesado un plazo de dos meses para presentar proyecto o memoria de legalización al respecto, si, como se ha dicho, el Ayuntamiento, finalmente, entiende que procede tal legalización. Se trata de una suspensión provisional, debiendo otorgarse al titular de la granja un plazo de audiencia de entre 10 y 15 días, con el fin de que presente alegaciones. Transcurrido el mismo, se resolverán las alegaciones confirmando y convirtiendo en definitiva la resolución de suspensión de la actividad (y obras, en su caso) e iniciándose entonces el plazo de dos meses para presentar proyecto, de acuerdo todo ello con los preceptos anteriormente citados, debiendo incoarse, de manera simultánea a este expediente de legalización, un expediente sancionador por infracción urbanística sobre la base de la falta de licencia y de acuerdo con la tipificación que, de las infracciones territoriales y urbanísticas, recoge el artículo 183 del TRLOTAU<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> De acuerdo con el número 2 de este artículo, son infracciones graves aquellas que constituyan incumplimiento de las normas sobre parcelación, uso del suelo, altura, superficie y volumen edificable, densidad poblacional y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de parcelas, salvo que en el expediente sancionador se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o del riesgo creado en relación con los mismos, que se consideran como infracciones leves (si bien debe tenerse en cuenta que este apartado del precepto mencionado se encuentra redactado en virtud de la



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

A este respecto, debemos recordar que estamos, de acuerdo con el artículo 177 del TRLOTAU, ante una doble actuación clandestina, dualidad que se refiere tanto a la edificación como a la actividad que en ella se realiza, y que supone –sin embargo- la tramitación de un solo expediente de legalización cuyas dos partes, aunque pueden distinguirse en cuanto al objeto, están íntimamente conectadas y se retroalimentan entre sí, careciendo, la una sin la otra, de sentido. Se trata, como sabemos, de la parte relativa a la actividad y de la que versa sobre la construcción en la que la misma se lleva a cabo.<sup>19</sup>

En cualquier caso, no debe olvidarse el contenido del artículo 180 del TRLOTAU<sup>20</sup>, que establece que *"Las actuaciones previstas en este Capítulo tienen, para los Municipios, el carácter de obligaciones legales de cumplimiento inexcusable. La inactividad municipal podrá dar lugar a la intervención de la Administración de la Junta de Comunidades, en sustitución de la municipal y en los términos dispuestos en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local"*. De la misma manera, debemos citar textualmente el artículo 181 del mismo cuerpo legal, que señala:

---

Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo) . Igualmente, son infracciones graves la realización de obras mayores no amparadas por licencia o, en su caso, calificación urbanística o autorización correspondiente de la Administración Autonómica, salvo que por la escasa alteración del paisaje urbano, rural o natural merezcan la consideración de leves; los usos no amparados por licencia e incompatibles con la ordenación territorial y urbanística aplicable y, además, los movimientos de tierra y extracciones en el subsuelo no amparados por licencia o, en su caso, calificación urbanística o autorización de la Administración competente cuando proceda.

<sup>19</sup> Ello es así por aplicación de los **artículos 163.2 y 168.3 del TRLOTAU**, preceptos cuyo contenido ha sido reproducido en páginas anteriores.

<sup>20</sup> La redacción de este artículo es idéntica en todas las redacciones que han estado vigentes de esta norma. También en la actual, otorgada mediante Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

*"1. La innovación del planeamiento no implicará la legalización automática de las operaciones clandestinas o ilegales realizadas bajo un planeamiento anterior. La legalización de las actuaciones realizadas de forma clandestina requerirá la tramitación y aprobación del expediente al que se refiere el artículo 178 de esta Ley.*

*En ningún caso, la legalización podrá significar la vulneración de los principios, valores y bienes constitucionales proclamados en la presente Ley.*

*2. La Administración actuante podrá:*

*a) Exigir hasta un quince por ciento del precio total de las obras legalizadas o realizadas para la legalización de obras clandestinas o ilegales.*

*b) Dictar las correspondientes órdenes de ejecución respecto de las operaciones y obras precisas para la legalización de operaciones y actividades clandestinas o ilegales. Las órdenes de ejecución se regirán por lo previsto en el artículo 176<sup>21</sup>."*

---

<sup>21</sup> **Artículo 176 TRLOTAU.** El concepto y régimen de la orden de ejecución.

1. La Administración urbanística podrá dictar órdenes de ejecución de actividades reguladas por la ordenación territorial y urbanística con el fin de preservar las disposiciones, principios y valores contenidos en dicha ordenación.

2. Las órdenes de ejecución tienen carácter ejecutivo. La Administración podrá suplir la actividad del destinatario mediante los medios de ejecución forzosa previstos en la legislación de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

3. La Administración urbanística podrá dictar órdenes de ejecución en los siguientes supuestos:

a) Por incumplimiento del deber de conservación que consistirá en las operaciones de reparación o restauración legalmente exigibles, salvo que por motivo de la falta del cumplimiento de este deber haya sobrevenido la ruina, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 139.

b) Para la restauración o minoración del impacto de actividades no previstas o contrarias al orden de valores, a los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley o a la normativa que la desarrolla o complementa.

4. Las órdenes de ejecución implicarán operaciones de reparación, demolición o de medidas de corrección del impacto que se juzguen imprescindibles para la preservación de los valores, los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley o la normativa que la desarrolla o complementa.

5. La Administración, apreciada la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el número 3 anterior, comunicará al particular la orden de ejecución que deberá reunir los siguientes requisitos:

a) Identificación del motivo o motivos que justifican la adopción de la orden de ejecución.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

**CUARTO.-**

Finalmente, en cuanto al efecto que, sobre lo expuesto a lo largo del presente Informe, puede tener el procedimiento contencioso-administrativo pendiente, debe destacarse, nuevamente, el carácter de obligación inexcusable que, de acuerdo con el antes citado artículo 180 del TRLOTAU, tiene la actuación que ha de llevar a cabo el

- 
- b) Relación de actividades que se integran en la orden de ejecución.*
  - c) Plazo para su ejecución y advertencia de la posibilidad de la utilización de los medios de ejecución forzosa antes indicados.*
  - d) En su caso, invitación a formular el correspondiente proyecto técnico cuando éste sea necesario para la realización de las indicadas operaciones.*

*El particular recibida la comunicación tendrá un plazo de quince días para la formulación de las alegaciones y aportación de documentos y, en su caso, del proyecto técnico. Reglamentariamente se podrá prever un plazo superior al indicado en el presente apartado.*

*Simultáneamente a este trámite se dará información a las Administraciones afectadas bien por las actividades que motivaron la adopción de la orden de ejecución, bien por la ejecución de la misma.*

*A la vista de las alegaciones e informes que se aporten al procedimiento la Administración resolverá el contenido y condiciones de la orden de ejecución.*

*6. En la determinación de las operaciones constitutivas de la orden de ejecución se contemplarán los principios de igualdad, proporcionalidad, congruencia con los fines, principios y valores consagrados en la presente Ley y la menor restricción a la esfera de los particulares, y los demás intereses generales que pudieran verse afectados por los motivos que justificaron la adopción de esta medida, o por las consecuencias de su ejecución.*

*7. La orden de ejecución legítima respecto del ordenamiento territorial y urbanístico las operaciones que en ella se contemplan.*

*8. El destinatario de la orden de ejecución deberá abonar los gastos de elaboración de proyecto, las tasas que sean legalmente exigibles por su tramitación, y las operaciones de ejecución material de la orden. La Administración podrá recaudar las anteriores cantidades por los procedimientos de ejecución previstos en la legislación general del Estado.*

*9. La Administración Pública podrá acordar de plano las medidas necesarias para salvaguardar la integridad física de las personas o sus bienes, así como los principios y valores proclamados en la presente Ley respecto de los riesgos inminentes derivados del estado de obras, construcciones, instalaciones o terrenos. Las anteriores actuaciones se realizarán por la propia Administración que los acuerden la cual podrá recabar, si ello fuera posible, la colaboración de los titulares de los terrenos, instalaciones, edificaciones o construcciones. Adoptadas las medidas imprescindibles para la salvaguarda de tales bienes jurídicos se procederá a tramitar el correspondiente expediente de orden de ejecución de acuerdo con lo previsto en la presente disposición.*

*10. El incumplimiento de la orden de ejecución habilita a la Administración Pública para expropiar el inmueble bajo cualquiera de las modalidades previstas en la presente Ley.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**



**ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN**

Núm. R. E. L. 0245000

Ayuntamiento, consistente, como se ha especificado líneas atrás, en tramitar sendos expedientes administrativos, uno de legalización y otro sancionador<sup>22</sup>, para lo que la mera interposición de un recurso contencioso-administrativo que –además– no incluye solicitud alguna de medida cautelar<sup>23</sup>, no supone impedimento alguno, máxime cuando, como hemos visto, la normativa no deja lugar a dudas respecto a cuál debe ser el actuar municipal, el cual, en principio, coincide –además– con lo aducido por el vecino recurrente en su recurso, siendo –por otra parte– bastante probable, vista esa normativa, que el órgano judicial también se manifieste en ese sentido.

A ello debe añadirse el hecho de que el Ayuntamiento no deba contribuir, mediante su inactividad, a la prolongación en el tiempo de una clara situación de ilegalidad urbanística, en la que, como se ha analizado, el transcurso de ese tiempo no favorece, en modo alguno, el interés general.

Es todo cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, sin que supla en modo alguno la contenida en otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, a 18 de octubre de 2010

---

<sup>22</sup> También la tramitación del expediente sancionador tiene carácter obligatorio para la Administración, aunque no nos encontremos en el supuesto previsto en el artículo 179.2.a) del TRLOTAU. En este sentido se pronuncian entre otras, las SSTs de 24 de mayo de 1985, 25 de marzo de 1987 y la sentencia de 18 de febrero de 2003, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

<sup>23</sup> En todo caso, para que la suspensión de un acto administrativo pueda prolongarse una vez agotada la vía administrativa, es necesario, según el párrafo tercero del apartado 4º del artículo 111 de la LRJPAC, que la suspensión exista como medida cautelar y que sus efectos se extienda a la vía contencioso-administrativa; para lo cual el interesado al interponer el recurso contencioso-administrativo debe haber solicitado la suspensión del acto objeto del proceso, en cuyo caso se mantendrá hasta que se produzca el pronunciamiento judicial sobre la solicitud.