



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de ... solicita, mediante escrito de fecha 28 de octubre pasado y registro de entrada en Diputación el día 3 de noviembre, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con la solicitud de concesión de una licencia de apertura para la legalización de una granja porcina establecida en la localidad, en un suelo de naturaleza rústica. Al parecer, según se expresa en el propio escrito de petición de Informe, la referida granja porcina “(...), *venía funcionando con licencia de apertura para la mencionada actividad y otras más, pero concedida a otra mercantil en los años ochenta y siete y ochenta y ocho (...)*”. Y lo que ahora se pretende es “(...) *la obtención de la licencia solo para la granja porcina y una vez concedida traspasar el negocio a otra empresa*”.

No obstante, como quiera que “(...) *el asunto es algo complejo*”, la Sra. Alcaldesa quiere conocer nuestra opinión, para lo cual nos informa prolijamente en su escrito de lo que, de una forma resumida, se expone a continuación: En primer lugar, nos dice que en 1990, se concede la correspondiente licencia de obras para la construcción de cuatro naves, que, en 1993, se ven ampliadas con la construcción de una nueva nave.

Ese mismo año de 1993 se solicita, al parecer, la preceptiva licencia de apertura para la instalación de una granja de cerdos – suponemos que en cada una de las cinco naves para las que se había concedido con anterioridad las mencionadas licencias de obras –. Sin embargo, según el propio Ayuntamiento, el expediente de licencia de apertura de la granja no llega a tramitarse al no presentarse el correspondiente proyecto técnico, informándonos, no obstante, de la existencia de un certificado, emitido por la entonces Alcaldesa, en el año 1995, bajo el título de “*permiso definitivo de funcionamiento*”, en el que, al parecer, se especifica el número de animales existentes en la granja.

En 1997, como consecuencia de los vertidos arrojados a un camino público, la entonces Alcaldesa requiere al titular de la granja para que solicite la correspondiente licencia de apertura, recordándole que – pese al documento mencionado en el párrafo anterior – la granja no tiene dicha licencia. Más tarde, según consta, al parecer, en el Ayuntamiento, éste se dirige al interesado para que aporte la documentación oportuna



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



al objeto de legalizar las obras realizadas y tramitar la pertinente licencia de apertura y funcionamiento de la granja.

Con posterioridad, en julio de 1997, se solicita el cambio de titularidad de la explotación y se requiere al solicitante para que justifique la nueva titularidad y otros extremos relacionados también con el funcionamiento de la granja; así mismo, consta, al parecer, en el Ayuntamiento la presentación, en agosto de 1997, de una copia visada del proyecto – sin determinar su contenido – presentado por el interesado y sin solicitud alguna. No obstante, según el Ayuntamiento, días más tarde el Teniente de Alcalde hace constar por escrito que el interesado ha presentado proyecto técnico para la legalización de la granja, haciendo constar también el número de plazas (*sic*) previstas en dicho proyecto. Finalmente, en 1998, la entonces Alcaldesa autoriza el cambio de titularidad de la explotación, que pasa a manos de la mercantil que ahora solicita la licencia de apertura.

En diciembre del año 2000, consta en el Ayuntamiento la existencia de una comunicación dirigida al interesado en la que se le pone de manifiesto que, según antecedentes obrantes en aquél, existen nuevas naves – no se especifican cuántas ni cuáles – que han sido construidas sin haberse solicitado la correspondiente licencia de obras. En el mismo documento, se le informa también, al parecer, de la presentación, en abril de ese mismo año, de un proyecto de apertura que no se ajustaba a la realidad de la granja, requiriéndole para que presente los correspondientes proyectos técnicos de las últimas naves construidas, necesarios tanto para la obtención de la licencia de obras como para la tramitación de la licencia de apertura, a cuyo fin deberá aportarse también el pertinente Estudio de Impacto Ambiental.

En octubre de 2007, el Ayuntamiento, en base a informes técnicos municipales – sin especificar –, concede, al parecer, el Certificado Urbanístico de Compatibilidad de la mencionada actividad ganadera, al amparo de lo dispuesto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

En abril de 2008, a instancia del propio interesado, la Dirección General de Evaluación Ambiental emite una resolución por la que se otorga la correspondiente Autorización Ambiental Integrada para la explotación porcina, a pesar de que, según el Ayuntamiento, con anterioridad a la mencionada resolución, el expediente había sido



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

remitido al Ayuntamiento, sin que éste hubiera emitido Informe alguno. En la citada resolución se recogen, al parecer, tanto el diseño y capacidad de la explotación, como el resto de condicionantes impuestos por la autorización para el ejercicio de la actividad, que, según el propio Ayuntamiento, ha venido funcionando con licencia de apertura concedida en 1988 y 1989 – al comienzo del escrito se habla de los años ochenta y siete y ochenta y ocho – a otra mercantil distinta de la que ahora solicita la licencia.

Por otra parte, según el propio Ayuntamiento, además de que en la referida granja se han realizado más construcciones de las realmente autorizadas mediante licencia, y pese a que de la resolución de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Junta parece deducirse que éstas no han sido aún ejecutadas, el hecho real es que aquéllas se han ejecutado incumpliendo el requisito de la superficie máxima de la finca ocupada por la edificación, que, según el propio Ayuntamiento, es superior al 10% exigido por la legislación en suelo rústico; habiendo informado también los técnicos municipales que las naves situadas en ambos laterales de la finca incumplen, así mismo, el retranqueo de 5 metros respecto de las fincas colindantes, que exige el Plan de Ordenación Municipal.

En tales circunstancias, la mercantil propietaria de la granja presenta en el Ayuntamiento, en julio de 2008, la correspondiente solicitud para la obtención de la licencia de apertura de la misma y el Ayuntamiento se pregunta y nos pregunta, si procede su concesión, teniendo en cuenta que:

a) Existen edificaciones sin la preceptiva licencia municipal, pero no se sabe cuáles de ellas no cuentan con aquélla. Al parecer, un indeterminado informe técnico hace constar que las construcciones e instalaciones se han realizado conforme al referido proyecto técnico presentado en agosto de 1997.

b) Las edificaciones realizadas superan el porcentaje máximo de ocupación de la superficie de la finca.

c) El Plan de Ordenación Municipal, aprobado en el año 2003, establece un retranqueo a linderos de 5 metros y las edificaciones lo incumplen en ambos laterales, si bien, según el propio Ayuntamiento, las edificaciones afectadas fueron construidas con anterioridad a su aprobación, en un periodo en el que en el municipio regían las anteriores Normas Subsidiarias.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Finalmente, a modo de resumen de cuanto ha quedado expuesto, la Sra. Alcadesa nos formula, de forma directa, las siguientes preguntas: ¿Procede la legalización de las construcciones presentando proyecto técnico y, en consecuencia, licencia de apertura; o, por el contrario, dichas construcciones son imposibles de legalizar y, por tanto, no procedería la citada licencia? ¿De qué modo afecta la resolución de la Dirección de Impacto (*sic*) Ambiental, cuando el Ayuntamiento no ha emitido el informe solicitado, y en cuanto que parece que no tienen constancia de que las construcciones ya están realizadas?

Pues bien, una vez leída y analizada la prolija información recogida con anterioridad y, sobre todo, el contenido concreto de las cuestiones finalmente planteadas, de acuerdo con la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede a emitir el siguiente

## INFORME

### PRIMERO

Antes de responder a las concretas cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, conviene que recordemos, por su indudable interés práctico, algunas reglas esenciales que, necesariamente, deberán ser tenidas en cuenta en aquellos procedimientos en los que de manera concurrente, como en el presente caso, se exige la previa obtención de autorizaciones o licencias para el ejercicio de determinadas actividades, cuya concesión corresponde, por otra parte, a Administraciones diferentes, pero siempre en el seno de un mismo y único procedimiento, pese a la aplicación de legislaciones sectoriales también diferentes.

En este sentido, lo primero que hay que señalar es la relación existente entre las licencias o autorizaciones concurrentes en un mismo procedimiento, que no siempre se comportan de la misma manera, ya que, en unos casos, aquéllas son independientes unas de otras, mientras que, en otras ocasiones, existe entre ellas una dependencia recíproca. También es frecuente que, aun cuando el otorgamiento de las referidas licencias o autorizaciones corresponda a distintas Administraciones, su concesión o



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

denegación se produzca en el seno de un mismo procedimiento, cuya resolución definitiva se atribuye al propio Ayuntamiento.

Como ejemplo práctico, veamos sucintamente cómo son las relaciones entre la licencia de obras y la de apertura y funcionamiento de una actividad clasificada, como la que es objeto del presente Informe. Entre ambas existe una evidente conexión e interdependencia, hasta el punto de 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 y medidas correctoras precisas. Pues, de no hacerlo así, la jurisprudencia ha declarado reiteradamente que por parte del Ayuntamiento 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.

Eso es también lo que se deduce de la lectura del artículo 22.3<sup>1</sup> del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (en adelante, RSCL), aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, cuya dicción literal corrobora, sin ningún género de dudas, lo que acabamos de decir. En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de julio de 1992 [RJ 1992/6594], ante el argumento de un demandante que afirmaba que la concesión de la licencia de obras hacía innecesaria la de apertura, el Tribunal le contesta, citando una Sentencia anterior del mismo órgano jurisdiccional, de 20 de febrero de 1989, en la que se afirma que lo que el artículo 22.3 del RSCL quiere expresar de un modo nítido, es que, como la licencia de obras sólo legitima la realización de la construcción necesaria para albergar el ejercicio de la actividad, carecería de sentido que se otorgara aquélla sin conocer previamente si podrá llevarse a cabo el establecimiento, uso o destino específico de la misma. Y, continúa diciendo el Tribunal:

---

<sup>1</sup> **Artículo 22.**

.....  
3. 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.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

*"(...) incide en error manifiesto aquél que cree que una licencia de obras puede vincular para el otorgamiento de una licencia de apertura de industria no pudiendo entenderse concedida la licencia de apertura de industria por el hecho de que se hubiera otorgado licencia de obras para la edificación en que aquélla se pretende establecer, dado que, no obstante la interdependencia entre ambas licencias prevista en el art. 22.3 del Reglamento de Servicios, el otorgamiento anticipado de licencia de obras para un edificio que, con arreglo al proyecto presentado, va a ser destinado específicamente a establecimiento de características determinadas no conlleva el necesario otorgamiento de la licencia de apertura, con mayor razón cuando esa actividad puede merecer alguna de las calificaciones contenidas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas o Peligrosas".*

Y es que, en buena lógica, no podía ser de otro modo, pues, como ha dicho alguna otra doctrina jurisprudencial, con la anticipación de la licencia de apertura respecto de la de obras, lo que se trataría es de impedir, o mejor, prevenir la realización de una obra inútil, como sería una construcción o edificación que de forma específica y de acuerdo a sus características se destinase a un establecimiento para una actividad no viable.

Ahora bien, la jurisprudencia ha reiterado también que anteponer la licencia de apertura a la de obras sólo deberá hacerse en aquellos supuestos en que la edificación o construcción del inmueble, para el que se solicita la correspondiente licencia, esté precisamente destinado a un fin concreto. Circunstancia que, a nuestro juicio, deberá expresar en todo caso el peticionario de una licencia de obras, pues, de no hacerlo así la Administración municipal no podría cumplir con su función de control de la legalidad urbanística, en lo que respecta al concreto uso de la construcción o edificación. En definitiva, solicitada licencia de obras para la construcción o edificación de un inmueble destinado al ejercicio de una actividad que, a su vez, requiera licencia de apertura, ésta deberá obtenerse con anterioridad o, al menos, simultáneamente a la de obras.

Por otra parte, conviene señalar también cómo las licencias que autorizan o permiten el ejercicio de una determinada actividad, sea ésta clasificada o inocua, para



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

cuya puesta en funcionamiento o autorización definitiva es precisa una previa visita de comprobación por parte del correspondiente técnico municipal, pertenecen al género de las licencias que establecen una relación permanente y duradera en el tiempo entre la Administración que las otorga y los beneficiarios de las mismas, hasta el punto de que su concesión puede considerarse otorgada con carácter provisional, pues, su ejercicio queda supeditado siempre al cumplimiento del interés general. Por eso, la Administración municipal podrá en todo momento comprobar que el ejercicio de la actividad se ajusta a las condiciones y medidas correctoras impuestas, así como, a la normativa vigente en cada momento. Por el contrario, en el caso de las licencias urbanísticas la intervención de la Administración se agota tras su concesión.

## **SEGUNDO**

Tras la exposición de contenidos puramente teóricos recogidos en el punto anterior, vamos a ver y a analizar, a continuación, el supuesto real sometido a nuestra consideración en la forma y con el contenido dado por el propio Ayuntamiento, cuyos elementos esenciales aparecen resumidos en la introducción del presente Informe, y con el objetivo decidido de dar una opinión fundada en Derecho sobre cada una de las cuestiones formuladas en el escrito de petición de Informe y sobre el modo más conveniente – desde el punto de vista legal – en que debe producirse la intervención del Ayuntamiento.

Con carácter previo debemos señalar, no obstante, cómo la actitud negligente y pasiva mantenida por el Ayuntamiento a lo largo de todos estos años – prácticamente, desde que a principios de los años noventa se tolera la construcción de nuevas naves sin la pertinente autorización municipal – ha operado como una causa necesaria del actual estado de cosas. En este sentido, cabe afirmar que han sido las Corporaciones anteriores, con su actitud de consentimiento, tolerancia y ausencia de reacción frente a los ataques perpetrados contra la legalidad urbanística, en particular, y el ordenamiento jurídico, en general, las que han provocado el aparente conflicto existente entre el ejercicio de una actividad clasificada, que parece estar amparada por el otorgamiento de la preceptiva Autorización Ambiental Integrada, y su desarrollo a través de la



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



utilización de unas edificaciones levantadas al margen tanto del ordenamiento urbanístico municipal como de la legalidad urbanística en general.

En cuanto a la primera de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento sobre si procede o no la legalización de las construcciones realizadas sin licencia y, al mismo tiempo, si es posible la concesión de la licencia de apertura solicitada para el ejercicio de la actividad de granja porcina, en nuestra respuesta, además de lo relativo a esta última cuestión, vamos a distinguir, por una parte, la situación legal de las obras ejecutadas sin la preceptiva licencia y, por otra, el estado legal de las edificaciones levantadas contraviniendo las normas del propio instrumento de planeamiento municipal y el contenido de la Instrucción Técnica de Planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico, aprobada mediante Orden de 31 de marzo de 2003 de la entonces Consejería de Obras Públicas.

Pues bien, empezando por la última de las cuestiones mencionadas, cabe recordar lo dicho en el punto anterior, en el sentido de que el pronunciamiento municipal sobre la licencia de apertura debe preceder o, cuando menos, ser simultáneo a la decisión sobre la licencia de obras. En ambos casos, es decir, tanto en el ámbito sectorial de la intervención administrativa, que regula la autorización definitiva del ejercicio de las actividades clasificadas, como en el marco legal relativo al control e intervención de la actividad urbanística de los particulares, que autoriza la construcción o legalización de las naves ya construidas, la competencia corresponde en último término al Ayuntamiento. En el presente caso, el ítem procedimental parece haber seguido la regla anterior, pues, ya se está desarrollando la actividad en cuestión, que, además de contar con la autorización expresa del organismo autonómico competente, en forma de Autorización Ambiental Integrada, cuenta también con un “permiso definitivo de funcionamiento” otorgado en su día por el Ayuntamiento.

Ahora bien, con independencia del alcance que, en su momento, pudiera haberse otorgado al aludido “permiso definitivo de funcionamiento” y el contenido concreto de los trámites e informes realizados al efecto – en cuya valoración no vamos a entrar en estos momentos –, como quiera que el desarrollo de la actividad se está llevando a cabo en edificaciones que, en unos casos, parecen encontrarse en una



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

evidente situación de ilegalidad y, en otros, en un estado de clandestinidad – lo que es más grave todavía –, parece obvio que el Ayuntamiento no debe contribuir, mediante la concesión de la licencia de apertura solicitada, a prolongar en el tiempo una clara situación de ilegalidad urbanística, hasta tanto no se resuelva sobre el proyecto de legalización del que vamos a hablar a continuación.

Entrando ya en la cuestión relativa a la posible legalización de las edificaciones que son objeto de consulta, vamos a analizar, en primer lugar, la situación legal en que se encuentran las obras ejecutadas sin previa licencia. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 177<sup>2</sup> del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TRLOTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, las edificaciones, construcciones e instalaciones realizadas, ya sea de forma total o sólo parcial, sin contar con los preceptivos actos administrativos que, según la propia Ley, las legitiman, o cuando se realicen al margen o en contravención de dichos actos, serán consideradas a todos los efectos como *actuaciones clandestinas*. En tales circunstancias, cuando los servicios técnicos municipales – continúa diciendo el apartado 2 del artículo 178<sup>3</sup> siguiente del TRLOTAU

---

<sup>2</sup> **Artículo 177. Las edificaciones, construcciones e instalaciones y las operaciones y actividades clandestinas.**

*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 presente Ley o al margen o en contravención de dichos actos.*

<sup>3</sup> **Artículo 178. El régimen de legalización de las actuaciones clandestinas.**

*1. Cuando cualquiera de las restantes Administraciones, en el ejercicio de sus funciones, aprecien la existencia de actuaciones clandestinas deberán ponerlo en conocimiento del Municipio o Municipios en cuyo término se estén o se hallen realizando las mismas.*

*Igualmente, deberán notificar a la persona o personas que consten como interesados en los registros de la entidad denunciante la comunicación a la Administración urbanística competente.*

*2. 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.*

*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 sea aplicable en cada caso. 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.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

– aprecien la existencia o realización de una actuación de tales características, el Ayuntamiento estará obligado *de forma inexcusable* – según lo dispuesto en el artículo 180<sup>4</sup> siguiente del TRLOTAU – a ordenar la apertura de un procedimiento de legalización, que deberá seguir las pautas de actuación indicadas en el citado artículo 178, con el fin de poder decidir si procede o no la legalización total o parcial, absoluta o condicionada, de la actuación clandestina.

En el ámbito de dicho procedimiento, la Administración municipal, además de estar facultada, en todo caso, para adoptar las medidas cautelares indicadas en el apartado 4 del citado artículo 178 del TRLOTAU, con el fin de asegurar la efectividad del requerimiento de legalización, y poder exigir, según el apartado 5 del citado precepto, las responsabilidades en que hubieran podido incurrir los propietarios,

---

*3. 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 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.*

*4. La Administración podrá acordar en cualquier momento las siguientes medidas cautelares para garantizar la efectividad 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.*

*5. La legalización de operaciones urbanísticas clandestinas no extingue la responsabilidad de los propietarios, promotores, técnicos o funcionarios que hayan participado en las mismas.*

*6. La resolución que ponga fin al procedimiento de legalización indicará además las indemnizaciones que procedan derivadas de la realización de la operación o actividad clandestina y de su legalización.*

**<sup>4</sup> Artículo 180. La intervención de la Administración de la Junta de Comunidades.**

*Las actuaciones previstas en este Capítulo tienen, para los Municipios, el carácter de obligaciones legales de cumplimiento inexcusable<sup>4</sup>. 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.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

promotores, técnicos o funcionarios que hayan participado en las mencionadas actuaciones urbanísticas clandestinas – pues, la legalización en ningún caso extingue aquella –, fijará también a través de la resolución que ponga fin al citado procedimiento de legalización las indemnizaciones que procedan, derivadas tanto de la realización de la actuación clandestina como de su legalización.

Por otra parte, cuando, a juicio de la propia Administración municipal – apoyada, lógicamente, en las determinaciones de la normativa urbanística que resulte de aplicación – no proceda la legalización, ésta ordenará sin más trámite la demolición de la edificación clandestina, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3, párrafo segundo, del artículo 178 del TRLOTAU, salvo que, tras la terminación o cese de las actividades clandestinas hubieran transcurrido ya cuatro años, en cuyo caso, según lo dispuesto en el artículo 182.4<sup>5</sup> siguiente del TRLOTAU, no podrá la Administración ordenar, con carácter general, la demolición de las edificaciones, instalaciones o construcciones derivadas de las mismas – salvo en los supuestos excepcionalmente graves, previstos en el apartado 5 siguiente, que permiten la actuación en todo momento –. No obstante, cuando, por el transcurso del tiempo, no sea posible la demolición, las edificaciones ejecutadas sin licencia – continúa diciendo el párrafo segundo del artículo 182.4 del TRLOTAU – quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación, de manera que cualquier operación dirigida a aumentar su volumen o que pretenda su consolidación requerirá la previa aprobación de un nuevo proyecto de legalización.

### TERCERO

---

<sup>5</sup> **Artículo 182. Las operaciones de restauración de la ordenación territorial y urbanística.**

.....  
4. *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.*

*No obstante, dichas edificaciones quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación 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.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En cuanto a las edificaciones realizadas con licencia, pero sin adecuarse a la ordenación territorial y urbanística establecida en cada momento, a las que el artículo 179.1 califica, precisamente, de *ilegales*, hay que distinguir entre aquéllas que fueron autorizadas y ejecutadas antes de la entrada en vigor de la Orden de 31 de marzo de 2003, anteriormente mencionada, y del propio Plan de Ordenación Municipal, de aquellas otras que hubieran sido ejecutadas con posterioridad a las citadas normas reglamentarias.

En el primer caso, es decir, en el supuesto de edificaciones preexistentes en el momento de entrada en vigor de las citadas normas reglamentarias, además de quedar al margen de la aplicación de la mencionada Orden, en virtud de lo dispuesto en su Disposición Transitoria Única, hay que recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.2, letra d), del TRLOTAU, el propio instrumento de planeamiento debió declararlas en su día en situación de fuera de ordenación, bien por la total incompatibilidad con sus determinaciones, bien por ser sólo parcialmente incompatibles con aquéllas. En el presente caso, consideramos que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 38.2, letra c)<sup>6</sup>, del Reglamento autonómico de Planeamiento, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, y de acuerdo con lo datos proporcionados por el propio Ayuntamiento, las edificaciones de la granja que se encuentren en dicha situación resultarían sólo parcialmente incompatibles con la ordenación establecida, por lo que, además de su mantenimiento y conservación en el estado actual, se podrán

---

<sup>6</sup> **Artículo 38. Determinaciones de los Planes de Ordenación Municipal (POM).**

*En el marco de la Ley y de sus normas reglamentarias de desarrollo y, en su caso, de los instrumentos de ordenación del territorio, los Planes de Ordenación Municipal (POM) establecen las siguientes determinaciones urbanísticas:*

- 1. La ordenación estructural (OE) definida en el artículo 19 del presente Reglamento.*
- 2. La ordenación detallada (OD) definida en el artículo 20 del presente Reglamento, en los siguientes casos:*

.....

*c) Dentro del régimen de las construcciones y edificaciones preexistentes que queden en situación de fuera de ordenación, en todo caso, se considerarán totalmente incompatibles con la nueva ordenación, debiendo ser identificadas en el Plan las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público e impidan la efectividad de su destino, las que ocupen suelo destinado por el planeamiento a usos lucrativos incompatibles con los existentes o las que ocupen suelo en el que, según las normas urbanísticas, resulte expresamente prohibida su existencia por cualquier justificación debidamente fundamentada en el interés público. Se consideran parcialmente incompatibles con la ordenación las instalaciones, construcciones y edificaciones en la que no concurren las circunstancias anteriores.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

autorizar en ellas cuantas obras de reforma o mejora se consideren oportunas y pertinentes, de acuerdo con la nueva ordenación.

En el segundo caso, esto es, en el supuesto de que las actuaciones de construcción de las naves, que contravienen la ocupación máxima permitida o la distancia a linderos, hubieren sido realizadas con posterioridad a la entrada en vigor de las normas reglamentarias citadas, y, por tanto, sin adecuarse a la ordenación territorial y urbanística establecida en éstas, tales actuaciones, según el artículo 179<sup>7</sup>, apartado 2, del TRLOTAU, estarán sujetas al procedimiento de legalización mencionado en el punto anterior. Con la particularidad, en este caso, de que el requerimiento de legalización, que necesariamente deberá hacer el Ayuntamiento al titular de la granja, deberá ir acompañado de la simultánea apertura del correspondiente procedimiento sancionador. En cualquier caso, como nos recuerda el apartado 3 siguiente del mismo precepto legal, la existencia de un acto administrativo legitimador de la actuación ilegal, además de no ser nunca un obstáculo para la adopción de las medidas previstas en el procedimiento

---

<sup>7</sup> **Artículo 179. Las actuaciones ilegales.**

1. *Las actuaciones que no se adecúen a la ordenación territorial y urbanística tendrán la consideración de actuaciones ilegales.*

2. *Las actuaciones ilegales estarán sujetas al procedimiento de legalización regulado en el artículo anterior, con las siguientes peculiaridades:*

a) *El requerimiento de legalización implicará la simultánea apertura del correspondiente procedimiento sancionador.*

b) *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.*

3. *La existencia de acto administrativo legitimador de operaciones y actividades no será obstáculo para la adopción de las medidas previstas en la presente sección. En este caso, la Administración urbanística competente también podrá adoptar las medidas cautelares previstas en el número 4 del artículo 178.*

*Cuando el acto legitimador fuera una licencia o autorización urbanística, en el trámite de formulación del correspondiente proyecto de legalización el particular podrá alegar las razones o motivos y aportar las pruebas que justifiquen la correspondiente licencia o autorización urbanística. Recibidas dichas alegaciones no podrá resolverse el expediente de legalización sino tras la emisión del informe del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que deberá dictaminar si la licencia o autorización urbanística que amparaba tales obras es nula de pleno derecho, a través del procedimiento incidental de revisión de oficio, regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Recibido el correspondiente informe, la Administración resolverá las alegaciones sobre la legalidad de la respectiva licencia o autorización urbanística, y la continuación, en su caso, del expediente de legalización. La tramitación del incidente de revisión de oficio no suspende la tramitación del procedimiento de legalización.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

de legalización contemplado en el artículo 178 del TRLOTAU, requerirá, en todo caso, la solicitud de un informe al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, para que dictamine si la licencia o autorización urbanística que amparó la ejecución de las obras es nula de pleno derecho o no.

#### CUARTO

En relación con la segunda de las cuestiones planteadas por la Sra. Alcaldesa, a raíz de la existencia de la Autorización Ambiental Integrada y del alcance que su emisión pudiera tener para el funcionamiento de la granja, cuando el Ayuntamiento no ha emitido, como en el presente caso, el informe solicitado en su día, cabe recordar que, con independencia del reproche que la actitud pasiva del Ayuntamiento merece, dicha omisión no tiene ni puede tener influencia alguna en el ejercicio de las propias competencias municipales, pues, aparte de la necesaria intervención y concurrencia de diversas Administraciones con sus propias competencias en el complejo procedimiento de autorización de apertura de una granja porcina, la resolución del órgano medioambiental autonómico, además del obligado cumplimiento de todos los aspectos medioambientales contemplados en ella, sólo será vinculante para el Ayuntamiento, conforme a lo previsto en el artículo 29.1<sup>8</sup> de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (en adelante, LPCIC), cuando aquélla implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras.

En este contexto, la Autorización Ambiental Integrada, que, según el precepto legal que se acaba de citar, ha suprimido, tanto la licencia municipal de actividades clasificadas, como las diversas autorizaciones ambientales existentes con anterioridad al incluirlas en un único procedimiento, sin embargo, no ha llegado a eliminar la

---

**<sup>8</sup> Artículo 29. Coordinación con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas.**

*1. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada sustituirá al procedimiento para el otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas regulado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el artículo 22.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

preceptiva intervención municipal. De ahí que el ejercicio de cualquier actividad clasificada deba seguir contando con la correspondiente licencia municipal, cuyo otorgamiento ha quedado subsumido en un procedimiento más amplio y específico, pero sin llegar a desaparecer, pues, además de que es el Ayuntamiento quien otorga la licencia definitiva de apertura para el funcionamiento de la actividad, el titular de la misma debe también obtener previamente las correspondientes licencias o autorizaciones urbanísticas referentes a la ocupación, transformación, uso y aprovechamiento del suelo, que corresponden en todo caso a los Ayuntamientos.

Por consiguiente, si bien el otorgamiento de la referida Autorización habrá de preceder, en todo caso, según lo dispuesto en el artículo 11.2<sup>9</sup> de la LPCIC, a aquellas otras autorizaciones sustantivas o licencias que, de forma obligatoria, deban obtenerse también para el ejercicio de la actividad, su posesión no autoriza por sí sola al titular de la misma para la explotación de la granja, ni le exime, en ningún caso, de la obligación de tener que solicitar y, en su caso, obtener, previa acreditación del cumplimiento de cuantos requisitos resulten exigibles, aquellas otras autorizaciones o licencias que, como las mencionadas de apertura y funcionamiento o las relativas a la ejecución de las obras, corresponde otorgar, en todo caso, al Ayuntamiento.

Es 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, y no suple en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 24 de Noviembre de 2008

---

<sup>9</sup> **Artículo 11. Finalidad de la autorización ambiental integrada.**

.....  
2. *El otorgamiento de la autorización ambiental integrada, así como la modificación a que se refiere el artículo 26 precederá en su caso a las demás autorizaciones sustantivas o licencias que sean obligatorias, entre otras:*

- a) Autorizaciones sustantivas de las industrias señaladas en el párrafo b) del artículo 3.*
- b) Licencia municipal de actividades clasificadas regulada en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, o en la normativa autonómica que resulte de aplicación, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación establecidos en el capítulo III.*