



León, 8 de noviembre de 2019

Excmo. Ayuntamiento de Valladolid
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
Plaza Mayor, 1
47001 - VALLADOLID

Asunto: Petición de información sobre la situación jurídica de un edificio de oficinas

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20180661**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la inactividad municipal en el control de las actividades de oficina que se desarrollan en un inmueble ubicado en su localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la falta de respuesta a una petición de información solicitada a ese Ayuntamiento sobre las licencias concedidas para la instalación de un edificio en el patio interior de la Calle XXX, de ese municipio. En efecto, según afirma el reclamante, con fecha 4 de marzo de 2016 (Reg. entrada Confederación Hidrográfica del Duero O01 nº 201600005704/04-03-16), D. XXX, como vecino de dicho inmueble, solicitó información sobre las licencias municipales concedidas (urbanística y ambiental) para el acondicionamiento de unas cocheras situadas en el patio interior de dicho inmueble como edificio de oficinas, ya que consideraba que dichas obras podrían contravenir lo dispuesto en el PGOU de Valladolid, y requirió conocer las medidas que, en su caso, iba a adoptar dicha Corporación para restablecer la legalidad urbanística. Al no recibir ninguna respuesta, el Sr. XXX volvió a reiterar con fecha 7 de junio (Reg. entrada CHD 201800021232/07-06-18), la petición de información solicitada en su día.

En su primer informe, el Ayuntamiento de Valladolid nos comunicó que el



inmueble sito en la Calle XXX, había sido rehabilitado mediante licencia de obras otorgada por Acuerdo de la Comisión de Gobierno de Valladolid de 21 de junio de 2002, si bien el diseño posterior de la fachada fue modificado mediante Acuerdo de 25 de febrero de 2005. Posteriormente, por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 15 de marzo de 2017, se aprobó la legalización de la modificación del proyecto básico y proyecto de ejecución parcial (Fase 1) para rehabilitación de pasaje.

Además, se informa que, como consecuencia de esta última denuncia, se acordó la incoación de un expediente de actuaciones previas (Expte. nº 246/2018) y se ordenó girar una visita de inspección en el antedicho emplazamiento el día 30 de julio de 2018 con el fin de recabar datos necesarios para esclarecer los hechos acaecidos. Al día siguiente, se emitió por el personal inspector competente el siguiente informe, que pasamos a transcribir:

“(…).

Atendiendo a la solicitud de información, con fecha 30-7-2018, se gira una visita de inspección al inmueble, y desde el patio interior del mismo, acondicionado para garaje descubierto en virtud de la concesión de licencia de obra nº 24/2002 (Comisión de Gobierno de 21/6/2002) y la posterior modificación de proyecto básico y aprobación de proyecto de ejecución parcial (fase 1) aprobada en Junta de Gobierno de fecha 15-3-2017, se advierte la existencia de una edificación de dos alturas sobre rasante, situada en el fondo del patio de parcela, cuyo origen como construcción pudiera formar parte integrante de la concepción arquitectónica originaria del edificio, y por tanto, coetánea a la construcción del edificio principal.

Se desconoce la fecha y entidad de las obras que la denuncia señala ejecutadas en la edificación en el año 2015 para adecuar el edificio para oficinas, no encontrando que en dicho año figure declaración responsable de obra que legitime la reforma o el cambio de uso de la edificación existente.

El desarrollo de una actividad de oficina, conforme regula el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, se encuentra sometido a régimen de comunicación ambiental. Consultado los archivos municipales, no figura relación de comunicación ambiental alguna para dicho emplazamiento”.

No obstante, se reconoce que sería preciso llevar a cabo una inspección en el interior del edificio –lo que supondría obtener o una autorización judicial o el permiso de su titular- para comprobar la situación real y si se acomoda a las exigencias de la normativa urbanística.

En consecuencia, se acordó solicitar una ampliación de información al



Ayuntamiento de Valladolid con el fin de conocer si se habían llevado a cabo dichas actuaciones de investigación ulteriores. En su respuesta, se informa que dicha inspección se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2018 tras facilitar el acceso a su interior D. XXX, en representación de la entidad mercantil “XXX”, informando que *“se acceden a las dependencias de la planta baja y planta primera, no encontrando indicios de ejecución de obras recientes. Se manifiesta que las últimas actuaciones realizadas sobre la edificación se ejecutaron hace años y que contaban con diferentes permisos de obra. Desde la segunda puerta de acceso en el patio se accede a la planta sótano donde se almacenan enseres y trastos sin uso”*.

Por lo tanto, se reconoce que dicha construcción se mantiene en estado idéntico a lo reflejado en otra visita de inspección anterior realizada en junio de 2010 –como consecuencia de dos expedientes tramitados (Exptes. I.U. 19/2010 referente al supuesto de ejecución de obras eventualmente ejecutadas en el interior de la construcción, y 6/2010, relativo al supuesto de ejercicio de actividad administrativa (oficina) en el inmueble)-, y que, por su interés pasamos a reproducir:

“Se trata de una construcción adosada al lindero del fondo» de configuración rectangular con dos plantas sobre rasante y planta de sótano. Tiene accesos independientes a los usos sobre y bajo rasante desde la planta baja a través del patio común y desarrolla una superficie en planta de 74 m² con una superficie construida total de 222 m².

Si bien no resulta posible determinar su antigüedad a priori, puede afirmarse que es muy superior a cuatro años ya que en la misma configuración actual exterior viene incorporada en los planos del Catastro y en los del Plan General de Ordenación Urbana de 1996.

Aunque resulta difícil concretar en el momento actual el alcance exacto de las obras realizadas, tanto por el desconocimiento de su estado constructivo anterior como por la antigüedad de su ejecución (año 2005), a juzgar por los signos externos estas habrían consistido en un acondicionamiento completo interior y exterior, que afectaría a pavimentos, revestimientos, instalaciones, climatización, carpintería exterior e interior y pinturas.

Las obras así descritas excederían en algunas unidades a las autorizadas en el permiso de obras menores nº 1497/2005 (Decreto nº 5688 de 13-06-2005) a tenor del contenido literal del texto del permiso e incluso del examen que con mayor concreción figura en el presupuesto del contratista adjunto al permiso municipal. No estarían amparadas en el permiso municipal la instalación de electricidad, la carpintería exterior ni la instalación de climatización, toda vez que se han colocado cuatro máquinas condensadoras en fachada frente a una sola unidad prevista en el



presupuesto.

Aparentemente alberga alguna actividad de tipo administrativo con despachos y sala de reuniones en plantas baja y primera y archivo en planta de sótano, no habiéndose encontrado antecedentes que acrediten la concesión de licencia de actividad que ampare eventualmente se ejerza en dicha construcción (el subrayado es nuestro). En el momento de la inspección se encontraba desocupado”.

Asimismo, se informa que la última licencia de legalización para la rehabilitación del pasaje otorgada en el mes de marzo del año 2017 se refiere al edificio principal, y no al edificio auxiliar del patio donde se desarrollan actividades de oficina, sobre el que únicamente consta la existencia de licencias de obra menores solicitadas en junio de 2005.

Finalmente, el autor de la queja nos ha puesto de manifiesto que el edificio sigue albergando las oficinas de dicha entidad mercantil que se dedica a la promoción inmobiliaria de edificaciones, y que no se ha adoptado ninguna medida adicional por parte del Ayuntamiento de Valladolid tras llevar a cabo dichas inspecciones.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación del Ayuntamiento en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de disputas vecinales de carácter personal o de derecho civil, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para poder analizar el problema planteado en este expediente, debemos partir del hecho de que, en las inspecciones practicadas en los años 2010 y 2018, los técnicos municipales han acreditado que el inmueble objeto de la presente queja que se encuentra situado en el patio interior del edificio sito en la Calle XXX, es susceptible de albergar una actividad de oficina. Esto supone que nos encontramos ante una actividad sujeta a la normativa de prevención ambiental, tal como se infiere del ámbito de aplicación que fija el artículo 3.1 del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León: *“Quedan sometidas a la presente ley todas las actividades o instalaciones, así como los proyectos, de titularidad pública o privada, susceptibles de ocasionar molestias significativas, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes”.*

De acuerdo con la documentación remitida por el Ayuntamiento de Valladolid, se ha acreditado que dicho edificio no dispone de ningún tipo de licencia municipal que



pueda amparar el ejercicio de la actividad de oficina, por lo que debería aplicarse la previsión establecida en el artículo 71 del referido Texto Refundido: *“Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando la Administración pública competente tenga conocimiento de que una actividad o instalación funciona sin autorización ambiental o licencia ambiental, efectuará las siguientes actuaciones:*

a) Si la actividad o instalación pudiera legalizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación de acuerdo con el procedimiento aplicable según el tipo de actividad conforme a lo establecido en los procedimientos de la presente ley y en los plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad o instalación no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura”.

Por lo tanto, sería necesario determinar, en primer lugar, si procedería su regularización desde el punto de vista ambiental y urbanístico. Conforme a lo previsto en la normativa de prevención ambiental, debemos indicar que bastaría con una mera comunicación ambiental al estar incluida en el apartado g) del Anexo III del Decreto Legislativo 1/2015: *“Oficinas, oficinas bancarias, oficinas de transporte y otras destinadas al alquiler de bienes o servicios y similares”*. Por lo tanto, no sería necesaria la tramitación de ningún expediente administrativo de licencia ambiental, y debería aportar la documentación exigida tanto en el artículo 43.3 de esa norma, como en la Ordenanza municipal reguladora de las actividades sometidas al régimen de comunicación previa aprobada en el Pleno municipal de 3 de noviembre de 2011.

Sin embargo, el artículo 43.2 del Texto Refundido exige verificar la compatibilidad urbanística de dicha actividad: *“Si la actividad se pretende desarrollar en locales existentes en los que no sea preciso ejecutar obras, la efectividad de la comunicación ambiental estará vinculada a la compatibilidad urbanística de la actividad que pretende llevarse a cabo en ese emplazamiento y con esas instalaciones”*. En consecuencia, es necesario determinar si la actividad de oficina puede llevarse a cabo en dicho lugar conforme a las prescripciones establecidas en el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid aprobado por Orden FOM/1084/2003, de 18 de agosto.

De acuerdo con el informe de 11 de octubre de 2018 elaborado por la Arquitecta técnica municipal, *“la construcción que se sitúa al lindero del fondo de la parcela se encuentra en una situación de disconformidad con el planeamiento propuesto por el PGOU de Valladolid que establece para esa zona unas condiciones de edificación y uso de PATIO LIBRE”*. El artículo 374.1 del PGOU de Valladolid prevé en dichos espacios como usos determinantes el de *“parque y jardín, recreo ocio y expansión y deportivo.*



Mínimo: 50%. Se admite, además, garaje-estacionamiento, en superficie y sótano”, prohibiéndose el resto de usos en el artículo 374.2. No obstante, debemos señalar que el punto tercero de ese precepto remite a la previsión establecida en el artículo 373.3 para los patios ocupados que admite “todos aquellos usos básicos permitidos en el uso pormenorizado previsto para la edificación principal desde la que se accede al patio en superficie y sótano siempre que aparezcan vinculados funcionalmente a dicha edificación principal y no se implanten de forma independiente o sin conexión con esta última”.

En este caso, por lo tanto, esta Procuraduría estima que no nos encontramos ante un uso autorizable, tal como ya se advertía expresamente en un informe de 13 de enero de 2011 elaborado por el Área municipal de Urbanismo y Vivienda: “*La actividad de oficina no se encuentra entre los usos autorizables y su edificabilidad excede de la máxima permitida por lo que en consecuencia no resulta legalizable* (el subrayado es nuestro)”. Además, dicho informe advierte expresamente de que no procedería tampoco aplicar el régimen previsto para los usos preexistentes al anterior PGOU de 1984.

En conclusión, al ser una actividad ilegalizable, el órgano municipal competente debería proceder, previo apercibimiento, a la clausura de la actividad de oficina que se desarrolla en dicho edificio, conforme a lo previsto en el artículo 71 b) del Decreto Legislativo 1/2015. Sobre esta cuestión, la Jurisprudencia ha declarado en reiteradas ocasiones que “*no cabe entender otorgada una autorización de este tipo por el mero transcurso del tiempo, aun cuando el administrado haya venido ejerciendo su actividad con la tolerancia de las autoridades municipales (STS de 25 de octubre de 2000)*”, y que “*el simple pago de derechos o tasas no equivale a la existencia de la licencia, como tampoco el transcurso del tiempo, por dilatado que sea o la simple tolerancia o pasividad municipal (SSTS de 27 de diciembre de 2001 y 15 de enero de 2002, entre otras)*”.

No obstante, con carácter concluyente, cabría mencionar las Sentencias de 8 de mayo de 2009, 11 de septiembre de 2015 y de 28 de abril de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que han resumido el criterio jurisprudencial fijado con carácter general para las actividades sin licencia, y que por su interés pasamos a transcribir: “*Pero es que además igualmente considera la Sala, de conformidad con el criterio ya expuesto por este tribunal en otras muchas sentencias e igualmente expresado por la Jurisprudencia del T.S., la mera tolerancia municipal que ha permitido ese funcionamiento a lo largo del tiempo no permite considerar que dichas licencias se han obtenido implícitamente (el subrayado es nuestro). Y para comprender esta argumentación baste recordar al respecto la doctrina establecida por esta Sala ya en su sentencia de 3 de marzo de 2.000, dictada en el recurso núm. 1905/1998, luego reiterada en otras muchas sentencias. Referida sentencia se hacía eco de la siguiente Jurisprudencia: “...Ello es así*



por cuanto el Ayuntamiento actuó conforme a lo dispuesto en el art. 184 LS 1976, habiendo acreditado que los titulares de las canteras cuya clausura fue acordada, no habían llegado a formular petición de licencia para la actividad que venían desarrollando, con caducidad de los expedientes correspondientes por falta de presentación de determinada documentación que les había sido requerida. La anterior consideración no puede verse enervada por el hecho de que el funcionamiento de la actividad sin licencia era conocido por el Ayuntamiento, pues esa tolerancia no equivale al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad" (STS 28.12.98, ponente D. Ricardo Enríquez Sancho).

En similares términos -recuerda la misma sentencia- depone la STS de 4-7-1995, ponente D. Juan Manuel Sanz Bayón: "Como tiene declarado esta Sala -SS 18 julio 1986 y 5 mayo 1987- ni el transcurso del tiempo, ni el pago de los correspondientes tributos, ni la tolerancia municipal pueden implicar acto tácito de otorgamiento de licencia, y asimismo -SS 20 diciembre 1985 y 20 enero 1989- que la actividad ejercida sin licencia se conceptúa clandestina y como una situación irregular de duración indefinida que no legitima el transcurso del tiempo, y que su cese puede ser acordado por la autoridad municipal en cualquier momento - SS 9 octubre 1979 y 31 diciembre 1983-, ya que los fines asignados a la Administración, a través de la licencia y concretamente en la materia de que se trata -industrias que inciden o pueden incidir en la calificación de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas-, dentro de las previsiones generales del Rgto. de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 junio 1955 y de los específicos del Rgto. de 30 noviembre 1961 completado por la Instrucción de 15 marzo 1963 justifica que esta intervención de control se ejerza, no sólo en fase previa al inicio de la actividad industrial, sino también una vez iniciada esta, en cualquier momento posterior, por reforma o ampliaciones de las instalaciones que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la industria puedan verse agravados con estas modificaciones".

Esta doctrina que se reitera en las sentencias de TS de 21-9-1998 de la que fue ponente D. Juan Manuel Sanz Bayón cuando en el Fundamento Jurídico Tercero reseña que "El ejercicio de este derecho de actividad ha de atenerse a los límites configurados por el ordenamiento jurídico, y por tanto al límite temporal establecido y como tiene declarado esta Sala -Sentencias de 18 de julio de 1986, 5 de mayo de 1987, 4 de julio de 1995- ni el transcurso del tiempo, ni el pago de tributos, tasas o impuestos, ni la tolerancia municipal, implican acto tácito de otorgamiento de licencia, conceptuándose la actividad ejercida sin licencia como clandestina e irregular que no legitima el transcurso del tiempo, pudiéndose acordar la paralización o cese de tal actividad por la autoridad municipal en cualquier momento -Sentencias de 20 de diciembre de 1985, 20 de enero de 1989, 9 de octubre de 1979, 31 de diciembre de 1983, 4 de julio de 1995 etc.-".



De igual forma, debemos indicar que esta doctrina jurisprudencial se ha aplicado para justificar la clausura de oficinas que no pueden ser legalizadas conforme a la normativa urbanística vigente en ese municipio. Al respecto, cabe citar la Sentencia de 4 de mayo de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que declaró la legalidad de la Resolución de 4 de febrero de 2014, del Gerente de la Agencia de Gestión de Licencias del Ayuntamiento de Madrid por la que se ordenaba la clausura y cese inmediato de la actividad de oficina que una asociación desarrollaba en la calle Génova nº 19, 2º B, sin la preceptiva licencia municipal, al ser la actividad ilegal e ilegalizable.

Además, es preciso mencionar que esa Corporación podría acordar la incoación de un expediente sancionador contra el titular de la actividad de estas oficinas puesto que se habría cometido una infracción leve tipificada en el artículo 74.4 a) del precitado Texto Refundido: *“No realizar la comunicación ambiental preceptiva a los Ayuntamientos, respecto a las actividades incluidas en el Anexo III”*. Por último, es preciso recordar la necesidad de informar al Sr. XXX, como denunciante, de las actuaciones que lleve a cabo el Ayuntamiento de Valladolid sobre la situación del edificio de oficinas sito en el patio interior de la C/ XXX, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 del referido Decreto Legislativo 1/2015: *“Será pública la acción para denunciar las infracciones administrativas previstas en esta ley”*.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

1. Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 71 b) del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de Valladolid, previo apercibimiento, la clausura de la actividad de oficina que se desarrolla o puede desarrollarse en el inmueble sito en el patio interior de la C/ XXX, al ser esta una actividad ilegalizable –tal como se ponía de manifiesto en el informe de 13 de enero de 2011 elaborado por el Área municipal de Urbanismo y Vivienda–, conforme al régimen de usos previstos para la parcela clasificada como patio libre en el artículo 374 del Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid aprobado por Orden FOM/1084/2003, de 18 de agosto.

2. Que, al constituir una infracción leve tipificada en el artículo 74.4 a) del referido Texto Refundido, se acuerde la incoación por el órgano competente de esa Corporación de un expediente sancionador contra el titular de la actividad de oficinas que se desarrolla en dicho inmueble.



3. Que, tal como se prevé en el artículo 88 de esa norma, se dé traslado a D. XXX, como denunciante, de todas las actuaciones que acuerde ese Ayuntamiento sobre la situación jurídica de las oficinas ubicadas en el patio interior de la C/ XXX.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López