



León, 29 de marzo de 2019

**Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero**  
**Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente**  
**Plaza Mayor, 1**  
**34419 – FUENTES DE VALDEPERO**  
**(PALENCIA)**

**Asunto:** Disconformidad obras ampliación de nave

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 **20170474**, 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 las irregularidades cometidas en la ampliación de una nave ubicada en su localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero y a la Diputación Provincial de Palencia 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 las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la disconformidad que manifiesta el reclamante con las licencias otorgadas para la ampliación de la nave, propiedad de la entidad mercantil “XXX”, sita en la parcela catastral XXX, del polígono XXX, del municipio palentino de Fuentes de Valdepero. En efecto, según consta en la documentación remitida por el Ayuntamiento, con fecha 16 de noviembre de 2007, se otorgó por esa Corporación licencia ambiental a dicha empresa, para el ejercicio de la actividad de ingeniería y mecanizado, en la nave situada en la Carretera de Santander, XXX, obteniendo más tarde la licencia de apertura,



debiendo cumplir en todo momento las condiciones impuestas por la Comisión Territorial de Prevención Ambiental de Palencia.

Posteriormente, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 8 de septiembre de 2016, se otorgó licencia de obras a la precitada empresa para la ampliación de la nave industrial sita junto a la carretera N-611. Frente a dicho acuerdo, el titular de una finca colindante, D. XXX, interpuso recurso de reposición mediante dos escritos (Regs. entrada 26-09-16 y 13-10-16), en los que solicitaba la nulidad de dicho acto administrativo, al considerar que no cumplía tanto con el retranqueo mínimo que exigen las Normas Urbanísticas Municipales, como con el acuerdo de constitución de servidumbre por escritura pública notarial otorgada el 27 de mayo de 2009 (Nº protocolo 487), en la que la entidad mercantil “XXX” reconocía un derecho de servidumbre de paso a favor del anterior propietario de la parcela “XXX”, para que pudiera dar acceso y salida al predio dominante hasta la vía de servicio existente. Asimismo, estimaba que debía abstenerse de intervenir el arquitecto municipal al compartir despacho profesional con el ingeniero que participaba en el proyecto de ampliación de nave ejecutada.

Sin embargo, dicho recurso fue desestimado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 27 de octubre de 2016, ya que las obras concedidas se ajustaban a lo dispuesto en la normativa vigente. Asimismo, se indicaba en dicha resolución que se había solicitado un informe al Arquitecto del SAM de la Diputación de Palencia al concurrir la causa de recusación manifestada por el recurrente. El técnico de la Administración provincial afirmó en dicho informe que, *“realizada la visita de comprobación a la parcela objeto de informe, se comprueba que la nave existente cumple con los retranqueos mínimos a linderos exigidos (5,00 metros) para este tipo de edificaciones en suelo rústico, en las Normas Urbanísticas Municipales, entendiéndose que los datos aportados por el recurrente no se ajustan a la realidad existente (el subrayado es nuestro)”*.

Posteriormente, con fecha 14 de noviembre, el XXX volvió a presentar un nuevo recurso mediante carta certificada, en el que mostraba su desacuerdo con la medición realizada por el técnico de la Diputación, y solicitaba que se comprobasen los linderos de la nave. De igual forma, solicitaba la comprobación de una construcción situada en la esquina noroeste de la ampliación de la nave, y que no se había realizado ninguna comprobación sobre esta cuestión. Dicho recurso fue igualmente desestimado mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 20 de diciembre de 2016, al ratificarse en los términos del anterior Acuerdo de octubre de 2016,



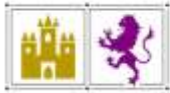
si bien se indicaba que se solicitaría informe a la Diputación Provincial de Palencia respecto a la construcción situada en la esquina noroeste de la ampliación.

Finalmente, el Sr. XXX volvió a presentar un recurso extraordinario de revisión (Reg. entrada Subdelegación del Gobierno en Palencia O00006394e1700033833/05-01-17), el cual fue también desestimado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 9 de marzo de 2017, al ratificarse el técnico de la Diputación Provincial en sus informes anteriores en el que se estimaba que la ampliación ejecutada respetaba los retranqueos respecto a los linderos de la parcela propiedad del recurrente.

En relación con la construcción situada en la esquina noroeste, el arquitecto de la Diputación Provincial de Palencia emitió, con fecha 20 de diciembre de 2016, un informe en el que *“se constata la existencia de una edificación de carácter industrial en forma de L, adosada al lateral norte y oeste de la parcela; la parte adosada al norte y realizada por el exterior de la parcela es de 24,20 m. de longitud y 6 m. de fondo con una altura de 3,25 m., para una superficie construida de 145,20 m<sup>2</sup>, mientras que la otra construcción adosada a esta y a la nave principal donde se accede, y situada al oeste de la parcela, se trata de una nave de 11,00 m. de longitud y 8 m. de fondo con una altura de 5,25 m., para una superficie construida de 88,00 m<sup>2</sup>”*.

De igual forma, en dicho informe, se indicaba que *“de la documentación existente relativa al proyecto de ampliación, se comprobó, a simple vista, que las obras denunciadas y correspondientes a las construcciones descritas y situadas en la esquina noroeste, no se contemplaban en el proyecto correspondiente a la ampliación precitada; que las mismas se encuentran concluidas y se han realizado en parte dentro de la parcela mencionada y adosada a la ampliación mencionada y parte fuera de la propia parcela (el subrayado es nuestro)”*. En consecuencia, se propuso al Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero que iniciase un expediente sancionador y de restauración de la legalidad urbanística al considerar que dichas construcciones no disponían de la licencia urbanística exigida.

La Administración municipal acordó, entonces, la apertura de dichos expedientes, notificando a la empresa “XXX” dichos acuerdos, con el fin de que pudieran formular las alegaciones pertinentes. Al respecto, esta empresa manifestó en su escrito de febrero de 2017 (Reg. entrada 28/2017) que *“no se trata de edificaciones, sino de instalaciones de compresores protegidos por chapas atornilladas a fin de preservar los correspondientes mecanismos de las inclemencias del tiempo y aislarlos a su vez de las instalaciones generales de fabricación para*



evitar transmisión de ruido tanto al interior de la nave como al exterior (el subrayado es nuestro)". Además, estima que "su existencia es de dominio público por su visibilidad y emplazadas de buena fe en el lugar que menos perjuicio supone para las personas que trabajan en las instalaciones de la empresa y sin que perjudique a terceros, dado que linda con terrenos rústicos". Por último, se adjunta copia de las facturas emitidas en el año 2008 por las empresas que instalaron dichos compresores.

Estas alegaciones fueron remitidas a la Diputación de Palencia para que el arquitecto provincial pudiese emitir informe sobre las cuestiones planteadas. En su respuesta de 1 de marzo, dicho técnico estimó que, con independencia de su carácter auxiliar, dichas instalaciones precisan de una licencia urbanística que no solicitaron, y que incumplen dichas construcciones auxiliares la distancia de retranqueo fijada en las normas urbanísticas, "que sí le constaba a la empresa y que sí respetaron para la solicitud de licencias y realización de la nave industrial existente y la posterior ampliación solicitada (el subrayado es nuestro)". Finalmente, hacía una serie de consideraciones sobre la tipificación de la sanción impuesta y la posible prescripción de los hechos que posteriormente analizaremos.

No obstante, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 4 de mayo de 2017, se acordó el archivo de actuaciones por parte del Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero, ya que, al haber transcurrido más de ocho años desde la infracción, no se podía tramitar ningún expediente sancionador y de restauración de la legalidad urbanística. Frente a dicha actuación, se interpuso recurso administrativo por parte del Sr. XXX (Reg. entrada Subdelegación del Gobierno en Palencia O00006394e17001480151/05-06-17), en el que solicitaba la nulidad de las obras de ampliación ejecutadas, ya que han unido los compresores con la nave anteriormente existente, y la investigación por parte de los técnicos de la Diputación de Palencia de las obras ejecutadas en la esquina suroeste de dicha nave. Sin embargo, según afirma el autor de la queja, el Sr. XXX no ha recibido ninguna respuesta a dicho recurso, ni le han facilitado copia de la posible inspección que hubiera podido efectuar la Administración provincial, si bien el reclamante reconoce que finalmente fue desmantelada la construcción situada en la esquina suroeste como consecuencia de las denuncias formuladas por el Sr. XXX.

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 derecho civil o de disputas vecinales de carácter personal, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes. Por lo tanto, corresponde a la jurisdicción ordinaria dilucidar todas aquellas cuestiones derivadas del derecho de servidumbre reconocido en la escritura pública de mayo de 2009, y también todas aquellas referidas a la delimitación de la propiedad de ambas fincas.

Como cuestión previa, es preciso resaltar el respeto por parte del Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero, a los requisitos de objetividad formal exigidos por la normativa básica de procedimiento administrativo, ya que, desde el primer recurso interpuesto por el Sr. XXX, aceptó la recusación del arquitecto municipal, solicitando en su sustitución la intervención de los técnicos del Servicio de Asistencia a los municipios de la Diputación Provincial de Palencia.

Para analizar la queja, debemos partir del examen de la licencia otorgada para la actividad de la nave situada en la Carretera de Santander, XXX, puesto que este es el elemento clave para delimitar claramente las actuaciones que deberían ejecutar las Administraciones competentes con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa de prevención ambiental. Así, conforme a las licencias concedidas en los años 2007 y 2008, se trata de una actividad de ingeniería y mecanizado que se desarrolla en el interior de dicha nave, sin que, en principio, las obras de ampliación ejecutadas hayan supuesto una modificación sustancial de dicha actividad que obliguen a tramitar una nueva licencia. No obstante, el artículo 45.6 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, obliga al titular de dicha instalación a comunicar cualquier modificación no sustancial de la actividad: *“El titular de una actividad o instalación que pretenda llevar a cabo una modificación no sustancial de aquella deberá comunicarlo al órgano competente para otorgar la autorización ambiental o la licencia ambiental o, en su caso, al órgano ante el que debe presentar la comunicación ambiental, indicando razonadamente por qué considera que se trata de una modificación no sustancial. A esta comunicación se acompañarán los documentos justificativos de las razones expuestas”*.

Al respecto, debemos indicar que sobre esta cuestión ya se pronunció el técnico de la Administración provincial, al ponerlo de manifiesto expresamente en el punto décimo de su informe de 6 de octubre de 2016. Por lo tanto, esta Procuraduría considera que el Ayuntamiento



de Fuentes de Valdepero debería examinar la documentación presentada en su día para conocer si la ampliación de la nave ejecutada por la empresa “XXX” ha supuesto una modificación no sustancial del contenido de la licencia ambiental otorgada, solicitando a tal fin el informe técnico pertinente a la Diputación Provincial de Palencia en el caso de que se mantenga la causa de recusación reconocida. Únicamente, sería necesaria la tramitación de un nuevo procedimiento en el caso de que concurra el supuesto establecido en el último párrafo de dicho precepto: *“En el supuesto de que, como consecuencia de la modificación no sustancial de la actividad o instalación, sea necesaria una modificación de la autorización ambiental o de la licencia ambiental con el objeto de, además de actualizar su contenido, incluir en ellas nuevos condicionantes motivados por la modificación no sustancial, se dará audiencia a los interesados. En todo caso, la modificación de (...) la licencia ambiental se comunicará por la Administración local al Servicio Territorial competente en materia de medio ambiente de la provincia en la que se ubique la actividad o instalación”*.

En relación con las obras ejecutadas, estas disponían de la licencia urbanística al estimar los informes técnicos que cumplían los requisitos fijados en las Normas urbanísticas municipales aprobadas definitivamente por Acuerdo de 5 de julio de 2001 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Palencia, modificadas puntualmente en dos ocasiones (octubre de 2004 y septiembre de 2007). Al respecto, debemos destacar que, conforme a los informes técnicos de la Diputación de Palencia, la clasificación urbanística de la parcela en la que se asienta dicha nave es Suelo Rústico Común, por lo que debería respetar los retranqueos mínimos a linderos (5 metros) exigidos para este tipo de suelos en el artículo 64 de dichas Normas urbanísticas, y que es idéntica a la requerida para los suelos industriales denominada “Zona Industrial C.N.-611” (artículo 50). Se trata de una cuestión que, a juicio de dichos informes, ha sido respetada en la ampliación de la nave ejecutada, sin que pueda esta Procuraduría enjuiciar o dirimir estas cuestiones técnicas.

No obstante, el Sr. XXX ha mostrado en diversas ocasiones su disconformidad ante esta medición al considerar que la distancia es inferior a los 5 metros. Al respecto, cabe mencionar la Sentencia de 4 de enero de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que ha determinado que *“a la hora de resolver sobre la licencia urbanística solicitada y el proyecto básico y de ejecución presentado, debe tenerse en cuenta la medición real que presenta la parcela, y que esta medición real es la que*



debe ser tomada en cuenta a la hora de valorar los demás parámetros urbanísticos contemplados en las NNUUMM, así el porcentaje de ocupación, de superficie edificable, de edificabilidad, etc... (el subrayado es nuestro)". No obstante, continúa dicha Sentencia indicando que "si algún tercero colindante se considera afectado o perjudicado por esta medición real, deberá formular esa reclamación en el orden jurisdiccional civil (...)". Por lo tanto, esta es la vía judicial a la que debería acudir el Sr. XXX para dirimir definitivamente si existe alguna discrepancia sobre la delimitación de los linderos de su finca respecto a la colindante donde se asienta la nave propiedad de la empresa "XXX".

En lo que se refiere a la construcción situada en la esquina noroeste de la finca, debemos partir del hecho de que, en este caso, es cierto que no se ha respetado dicho retranqueo, ni tampoco dispuso de la licencia urbanística exigida. Sin embargo, la Administración municipal considera que la posible infracción ha prescrito al haber sobrepasado el plazo de ocho años previsto para las infracciones graves en el artículo 121 de la Ley 5/2009, de Urbanismo de Castilla y León, conforme a la redacción dada en la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, ya que las facturas de construcción aportadas por la empresa databan del año 2008. Por lo tanto, es cierto que no procedía la incoación de ningún expediente sancionador y de restauración de legalidad urbanística por estos hechos.

Sin embargo, como acertadamente afirmaba en su último recurso el Sr. XXX, esta situación implica aplicar lo previsto en el artículo 351.4 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León: "*Las construcciones e instalaciones realizadas mediante actos constitutivos de infracción urbanística grave o muy grave, pero prescrita, quedan automáticamente sometidas al régimen señalado en el artículo 185 para los usos del suelo declarados fuera de ordenación*". Dicho precepto prevé que, en estos supuestos, "*no puede autorizarse ninguna obra, salvo las necesarias para la ejecución del planeamiento urbanístico*". No obstante, prosigue el punto segundo de dicho precepto, "*en tanto no se acometan las obras citadas en el apartado anterior, podrán ser objeto de licencia urbanística o declaración responsable*:"



*a) Las reparaciones estrictamente exigibles para asegurar la seguridad y la salubridad de las construcciones e instalaciones, entendidas en sentido restrictivo, en atención a la finalidad que inspira este régimen especial.*

*b) Obras parciales de consolidación, excepcionalmente y sólo cuando falten más de ocho años para que expire el plazo fijado para la expropiación o demolición del inmueble, o cuando no se hubiera fijado dicho plazo”.*

Sin embargo, este precepto únicamente sería aplicable para la construcción que alberga los compresores de la nave industrial, sin que pueda aplicarse este régimen a la ampliación ejecutada en el año 2016, puesto que esta sí dispone de la licencia urbanística requerida, por lo que no cabría acceder en este caso a la petición formulada en el recurso presentado en junio de 2017 por el Sr. XXX. Todo ello, sin perjuicio de que este pueda acudir a la vía jurisdiccional civil para defender la integridad de la parcela de su propiedad por dicha construcción situada en la esquina noroeste.

De igual forma, a pesar de que dicha construcción se encuentre fuera de ordenación, no cabe prohibir “a priori” su uso industrial, tal como de manera reiterada ha declarado la Jurisprudencia, si bien cabría incluir dicha instalación dentro del procedimiento de comprobación previsto en el artículo 45.6 del Decreto Legislativo 1/2015, ya mencionado. Al respecto, cabe citar la Sentencia de 30 de enero de 1998 del Tribunal Supremo que proclama que *“el hecho de que un inmueble haya quedado fuera de ordenación no debe impedir un aprovechamiento óptimo del mismo, en utilización de las facultades que dimanar del derecho real que atribuye su uso y disfrute, siempre que con dicho aprovechamiento no se sobrepasen los límites que establece el artículo 60 de la LS respecto de las citadas obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento del valor de expropiación. (En tal sentido, entre otras, las sentencias de 2 de octubre y 22 de mayo de 1991 y de 27 de septiembre de 1985, en supuestos similares al que se examina)”*. De manera idéntica, se pronuncia la STS de 3 de abril de 2010: *“La consecuencia expuesta no implica la legalización de la obra ejecutada, sino el mantenimiento del uso que de hecho ha estado llevándose a cabo en ella desde su construcción, y ni siquiera supone una traslación automática para aquella edificación del régimen establecido en el artículo 60.1 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, (TRLR) puesto que, como ha declarado esta Sala en sentencia de 15 de febrero de 1999 , “lo construido sin licencia y en contra de la normativa urbanística puede considerarse como*

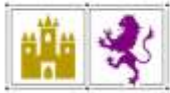


*fuera de ordenación, en el sentido de que no se ajusta a la legalidad urbanística, pero se diferencia del supuesto de hecho previsto en el artículo 60.1 TRLS en que las obras eran ya ilegales en el momento mismo en que se estaban llevando a cabo", por lo que "el transcurso del plazo de cuatro años desde la ejecución de las obras sin licencia o contrarias al planeamiento impide al Ayuntamiento la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística prevista en el artículo 184.3 TRLS, pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada, esto es la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando", siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata".*

En el mismo sentido, cabe citar la Sentencia de 19 de febrero de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que, siguiendo la doctrina jurisprudencial anteriormente citada, estima que, aunque la edificación contraviniese el planeamiento urbanístico de Segovia, se admitiría el uso industrial si se encuentra dentro de los permitidos por dichas normas.

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 dispuesto en el artículo 45.6 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 requiera por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero al titular de la empresa "XXX" para que aporte la documentación justificativa que determine si la ampliación de la nave sita en la Carretera de Santander, XXX, y que fue ejecutada conforme a la licencia urbanística otorgada mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 8 de septiembre de 2016, supone una modificación sustancial o no de la actividad de ingeniería y mecanizado que se desarrollaba en su interior, conforme a la licencia ambiental concedida en noviembre de 2007.**
- 2. Que, en dichas actuaciones, se incluya también la actividad que se desarrolla en la instalación construida sin licencias urbanísticas en el año 2008 en la esquina noroeste de esa parcela, con independencia de que dicha**



**construcción se encuentra declarada fuera de ordenación conforme a lo previsto en el artículo 351.4 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.**

- 3. Que en el supuesto de que se constatare que dichas ampliaciones suponen una modificación sustancial de la actividad, se acuerde la incoación por el órgano competente de esa Corporación del oportuno procedimiento, tal como se prevé en el párrafo final del artículo 45.6 del precitado Texto Refundido.**

Por último, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto a la Diputación Provincial de Palencia, al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación.

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

Fdo.: Tomás Quintana López