

Ref: CU 21-18

**ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Distrito de Carabanchel relativa a la normativa aplicable a la solicitud de licencia de obras de nueva planta en parcela situada en Norma Zonal 3 grado 1, en ejecución de Sentencia nº368/2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid.**

**Palabras Clave:** Norma Zonal 3. Obras de nueva planta.

Con fecha 3 de mayo de 2018, se eleva consulta a la Secretaría Permanente efectuada por el Distrito de Carabanchel relativa a la normativa aplicable a la solicitud de licencia de obras de nueva planta en parcela situada en Norma Zonal 3 grado 1, en ejecución de Sentencia nº 368/2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid.

La presente consulta se resuelve de conformidad con el artículo 13 del Decreto de 21 de agosto de 2017 de la Alcaldesa por el que se crea la Comisión Técnica de Licencias y se regula su composición y funcionamiento en el que se dispone que *“La Secretaría Permanente se constituye como órgano auxiliar de la Comisión, con las siguientes funciones: 2. Recibir y tramitar las consultas formuladas por los distintos servicios municipales.” (...)* 3. *Emitir informe no vinculante en relación con las consultas planteadas por los servicios municipales que intervengan en cualquiera de las formas de control urbanístico municipal, previa valoración de la procedencia de su inclusión en el orden del día de la Comisión para la adopción, en su caso, del correspondiente acuerdo interpretativo”.* Asimismo, el presente informe se enmarca en las previsiones de la Disposición Adicional tercera apartado 5, en relación con el Artículo 19 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas de 23 de diciembre de 2004, modificada por Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2014, relativas al principio de coordinación administrativa y al servicio integral como órgano encargado de coordinar las respuestas a todas las cuestiones urbanísticas prevista en la normativa municipal y garantizar criterios homogéneos en la adopción de actos administrativos o acuerdos interpretativos, en el ámbito de la referida Ordenanza.

A la consulta planteada le son de aplicación los siguientes:

### ANTECEDENTES

- Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1997.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2006.
- Sentencia 283/2012 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 1 de marzo de 2012.

- Sentencia 1608/2012 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de noviembre de 2012.
- Sentencia 682/2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 16 de septiembre de 2015.

## HECHOS

Mediante Resolución de la Concejala Presidente del Distrito de Carabanchel de fecha 14 de junio de 2016, se deniega licencia urbanística para obras de nueva planta en la C/ Zaida nº 50 por los siguientes motivos, según consta en el informe técnico incorporado al expediente:

*“Según la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, para la modificación del Capítulo 8.3 de las Normas Urbanísticas, relativo a las condiciones particulares de la Norma Zonal 3, “Volumetría específica” (fecha de aprobación definitiva 10 de mayo de 2016) artículo 8.3.5.3 b) pueden ocurrir los siguientes casos en la parcela objeto de edificación:*

- *La parcela en el planeamiento antecedente es un espacio libre privado. Se incumple la norma con el proyecto presentado.*
- *La parcela en el planeamiento antecedente constituía un solar edificable. Se podría edificar, pero sería necesario aprobar un instrumento de planeamiento de desarrollo (plan especial) que todavía no se ha formulado. Se incumple la norma.”*

Dicha resolución denegatoria es anulada en virtud de sentencia 368/2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Madrid de 17 de noviembre de 2017, que declara el derecho de la parte actora a obtener la licencia de obras de nueva planta solicitada, considerando que dado que la solicitud de licencia se presentó el día 22 de marzo de 2016, por tanto, anterior al acuerdo de modificación definitiva de la norma 8.3.5.3. b), que es de 10 de mayo del mismo año, no procede su aplicación con carácter retroactivo.

El artículo 8.3.5.3 b) de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid ( NNUU del PGOUM) en su redacción anterior a la modificación de mayo de 2016, fue anulado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid , de 30 de julio de 2002, confirmada en casación por el Tribunal Supremo con fecha 25 de julio de 2006.

Ante esta situación, se plantea consulta sobre cual sería la normativa aplicable a la licencia de obras de nueva planta solicitada, sobre la necesidad de comprobar la normativa urbanística de aplicación (títulos 6 y 7 de las NNUU del PGOUM) y sobre cuales serían las condiciones particulares que son de aplicación a esta solicitud de licencia en Norma Zonal 3.1.a).

## CONSIDERACIONES

La Sentencia declara nula la resolución por la que se deniega la licencia para obras de nueva planta en C/ Zaida nº 50, considerando que en el momento de solicitud de la licencia no había entrado en vigor la modificación del artículo 8.3.5.3 b) del PGOUM y en consecuencia no era posible su aplicación con carácter retroactivo. Asimismo en el fallo declara el derecho a obtener la licencia de obras de nueva planta solicitada.

De conformidad con lo establecido en el artículo 103.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa “las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignan”, por lo que el Ayuntamiento para dar cumplimiento a la sentencia debería aplicar la normativa vigente en el momento de la solicitud de la licencia, si bien se da la circunstancia de que este artículo ha sido objeto de una declaración de nulidad confirmada en casación por el Tribunal Supremo.

Los efectos de esta declaración de nulidad ya fueron analizados por la Asesoría Jurídica en informe de fecha 22 de diciembre de 2008, llegando, entre otras, a las siguientes conclusiones:

- El artículo 8.3.5.3 b) de las NNUU del PGOUM, ha resultado expulsado de las mismas por el fallo de la Sentencia de 30 de julio de 2002, que estima íntegramente el recurso y declara su nulidad.
- De la declaración de nulidad del artículo 8.3.5.3 b), en cuanto a la calificación del suelo que del precepto citado resulta para los solares no construidos en la Norma Zonal 3 a la entrada en vigor del Plan General, se infiere la inexistencia de régimen de condiciones particulares de la edificación para las obras de nueva planta en los suelos de las áreas señaladas en los Planos de Ordenación con el Código Grado 1º, por lo que éstas (las obras de nueva planta) quedan disciplinadas por los parámetros y condiciones generales de la edificación y el régimen de los usos que se establecen respectivamente en los Títulos 6 y 7 de las NNUU del PGOUM, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.0.1 de las NNUU.

Finalmente la Asesoría Jurídica apunta que la introducción de un régimen de condiciones particulares para las obras de nueva planta a realizar en los suelos libres de edificación sitios en la Zona 3, Grado 1º, habría de realizarse a través de una Modificación Puntual de PGOUM.

Por tanto, teniendo en cuenta que el artículo 8.0.1. de las NNUU del PGOUM define las condiciones particulares en suelo urbano como aquellas que, junto con las generales reguladas en los títulos 6 y 7, regulan las condiciones a que deben sujetarse los edificios y usos en función de su localización, en la tramitación de la licencia solicitada han de tenerse en cuenta las condiciones generales de los títulos 6 y 7, condiciones que están vigentes y que no se vieron afectadas por el fallo del Tribunal Supremo que confirmó la anulación del artículo 8.3.5.3 b).

Ahora bien, en relación con las condiciones particulares que deben aplicarse a las obras de nueva planta, debemos indicar que sobre esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia en dos sentencias que pasamos a analizar a continuación.

Mediante Sentencia 283/2012 de 1 de marzo de 2012, el Tribunal Superior de Justicia estima el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia dictada el 25 de junio de 2010 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº1 de Madrid, y declara la nulidad de la resolución que inadmitía a trámite la solicitud de licencia urbanística para la construcción de una edificación consistente en 35 viviendas, en un solar incluido en Norma Zonal 3, grado 1º. La recurrente en su escrito de demanda sostiene que la nulidad del artículo 8.3.5.3 b) viene a eliminar los límites establecidos en dicho precepto a las obras de nueva planta (uso residencial) sobre rasante, y por ello estima que, en defecto de aprobación de una normativa específica habrá de estarse a lo establecido en el artículo 8.3.5.3 i), regulador de las condiciones de la edificación de las obras de sustitución de edificios ya existentes en la zona, con las salvedades necesarias derivadas de la falta de una edificabilidad preexistente; norma que con carácter general remite a la Norma Zonal 5 Grado 2º, para la edificación aislada en bloque abierto. El Tribunal Superior de Justicia tras analizar las consideraciones jurídicas que se exponían en las sentencias que declararon la nulidad del artículo 8.3.5.3 b) concluye:

*“La razón última de que tanto la Sección 1ª de esta Sala de lo Contencioso Administrativo, como el Tribunal Supremo, declarasen no conforme a Derecho el precepto impugnado fue en base a considerar que la limitación impuesta en el mismo, y la diferenciación de régimen jurídico que ello suponía a los solares sin edificación previa con respecto a los ya edificadas, en cuanto a la futura realización de obras de edificación, carecía de toda justificación, calificándose de forma expresa en la Sentencia dictada por esta Sala de “arbitraria”.*

*Consecuencia jurídica ineludible de dicha declaración de nulidad, tanto para la Administración como para los órganos judiciales, es que la diferenciación de régimen jurídico que el PGOUM establecía inicialmente en su artículo 8.3.5 para los solares o parcelas que estuvieran edificadas y para los que no lo estuvieran a la entrada en vigor del PGOUM, con grave quebranto de estos últimos, ha desaparecido por completo. En la Zona 3, Grado 1, sólo existirá un único régimen jurídico para las obras de edificación, siendo éste, por lógica jurídica, el contemplado en el artículo 8.3.5.3 a), que es, además, el conforme con el uso cualificado residencial establecido para la Zona en el previo artículo 8.3.2.2. Concretamente, y tal y como sostiene el recurrente, el contemplado en el artículo 8.3.5.3 a) i) que se remite con carácter general, a la Norma Zonal 5 Grado 2º, para la edificación aislada en bloque abierto.”*

El Tribunal continúa aclarando que no estamos, en ningún caso, ante un vacío o laguna legal respecto al régimen jurídico aplicable a determinadas parcelas no edificadas, integrantes de la Norma Zonal 3, grado 1, para la realización de obras de edificación, por lo que no es necesario acudir al instituto de la analogía para colmar aquélla, para concluir finalmente en los siguientes términos:

*“La cuestión jurídica que se nos presenta es bastante simple: el Planificador, en un momento dado, impuso una determinada limitación a determinadas parcelas, apartándolas del régimen jurídico establecido para el resto de las parcelas integrantes de una determinada Zona, que, con posterioridad, los Tribunales de Justicia declararon la no conformidad a derecho, tanto por su falta de justificación como por su manifiesta arbitrariedad. Consecuencia jurídica de ellos es que la limitación impuesta (especie de “vinculación singular”) desaparece del mundo jurídico, y por tanto, el régimen de edificación será el establecido con carácter general para el resto de los solares y parcelas integrantes de la misma Norma Zonal. El que unos estuvieron edificados y otros no, carece ya de relevancia jurídica. Todos, unos y otros, y hasta que no se disponga otra cosa mediante la oportuna modificación del PGOUM, estarán sometidos a idéntico régimen jurídico respecto a la realización de obras de edificación”*

Sobre esta misma cuestión se vuelve a pronunciar el Tribunal Superior de Justicia en sentencia de 15 de noviembre de 2012, que desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento y confirma la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 11 que anula la resolución denegatoria de licencia de obras de nueva planta y ordena al Ayuntamiento a resolver la licencia conforme a las normas generales aplicables para el uso cualificado residencial. En la apelación municipal se alega esencialmente la no viabilidad de ejecución de la sentencia, en aplicación del artículo 30 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, toda vez que se permite una altura máxima de dos plantas, en tanto no se apruebe la correspondiente modificación del PGOUM, interesando se declare ajustada a derecho la actuación municipal. La parte apelada considera que no cabe reiterar la prohibición de construcción, siendo la norma aplicable por analogía la de sustitución de edificios de la misma norma zonal 3, artículo 8.3.5.3 a.ii., y no la del artículo 30 de la Ley del Suelo. En esta Sentencia el Tribunal remite a las consideraciones jurídicas puestas de manifiesto en la Sentencia analizada anteriormente y se pronuncia en los siguientes términos:

*“En el presente supuesto la solicitud de licencia es de 17 de marzo de 2008, y se deniega por haberse anulado el artículo 8.3.5 de las NNUU del PGOUM, con lo que dado lo resuelto en la sentencia anteriormente referida queda clara la cuestión, procediendo que el Ayuntamiento resuelva a la mayor brevedad acerca de la conformidad o no a la normativa aplicable, es decir, la contemplada en el artículo 8.3.5.3 i) que se remite con carácter general a la norma zonal 5, grado 2, para edificación aislada en bloque abierto, al no existir laguna alguna, como no se está ante un supuesto de inexistencia de planeamiento urbanístico, en virtud de resolución judicial, y por ello no es aplicable el artículo 30 de la Ley del Suelo, por cierto no alegado en el procedimiento; es claro que la ausencia de regulación no supone que no se pueda aplicar una normativa como la referida en el presente caso, es decir, la posibilidad de efectuar obras de nueva planta para uso residencial en solar sito en terreno al que se aplica la norma zonal 3, y no cabe interpretar que dichas edificaciones estén prohibidas por dicha norma zonal para solares vacantes, dado que ello conllevaría la misma consecuencia de la norma anulada, e incluso sería posible*

*una aplicación analógica de la norma del artículo 8.3.5.3.a.ii, dado que existe un planeamiento aplicable, al no haberse anulado dicha norma zonal 3 y darse incluso las identidades exigidas en el artículo 4 del Código Civil; es claro que debe aplicarse la normativa referida e incluso la de obras de sustitución, al ser asimismo de nueva edificación, por lo que el Ayuntamiento no puede alegar que debe modificarse el PGOUM para resolver sobre la licencia.”*

A efectos de dar debido cumplimiento a la sentencia, el Distrito de Tetuán con fecha 10 de abril de 2013, eleva a la Secretaría Permanente de la Comisión Técnica de Seguimiento e Interpretación de la OMTLU consulta en relación con las condiciones particulares que son de aplicación a la solicitud de licencia de obras de nueva planta de edificio residencial en Norma Zonal 3.1.b). En contestación a la consulta planteada la Secretaría Permanente informa que la normativa que resulta de aplicación es la prevista en el artículo 8.3.5.3 a)ii), relativa a las condiciones particulares para la sustitución de edificios industriales por edificaciones destinadas a uso residencial o dotacional de servicios colectivos, que prevé la necesidad de aprobar correspondiente Estudio de Detalle sujeto a las condiciones particulares señaladas en el referido precepto, que se remiten para las condiciones de edificación, a la Norma Zonal 5 grado 3º.

A la vista del informe referido el Distrito de Tetuán deniega la solicitud de licencia urbanística toda vez que de conformidad con lo establecido en el artículo 8.3.5.3 a) ii) previamente es necesario tramitar y aprobar el correspondiente Estudio de Detalle, verificando las condiciones de edificación en la Norma Zonal 5 grado 3º. La resolución denegatoria es objeto de recurso en vía judicial y mediante Sentencia 682/2015 de 16 de septiembre el Tribunal Superior de Justicia revoca la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo, anulando la resolución y ordenando al Ayuntamiento de Madrid a que tramite la licencia e informe la misma con base a la Norma Zonal 5 grado 2º, sin necesidad de tramitar Estudio de Detalle. En la Sentencia se pone de manifiesto que sobre la misma resolución denegatoria ya existe pronunciamiento de esta misma Sección, Sentencia de 10 de septiembre de 2014 que resolvió el recurso de apelación 273/2014. En esta Sentencia se revocó el auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 11 que dispone que no ha lugar a la nulidad del Decreto que denegó la licencia urbanística de obras de nueva planta, y se acordó la nulidad del “dictamen” de la Secretaría Permanente en que se funda la resolución, y se resuelven las controversias planteadas sobre la Norma Zonal y la edificabilidad con la siguiente argumentación:

*“Tanto la Sentencia que ahora se pretende ejecutar, como la dictada también por esta Sección en fecha 1 de marzo de 2012, cuya fundamentación jurídica se reproduce en la primera, se pronunciaron de forma expresa sobre la consecuencia jurídica derivada de aquel pronunciamiento anulatorio: En la Zona 3, Grado 1, solo existiría un régimen jurídico para las obras de edificación, siendo éste, por lógica jurídica, el contemplado en el artículo 8.3.5.3 a) (...). Pues bien de tales consideraciones obtenemos la capital conclusión siguiente: la contemplación en el acuerdo impugnado del régimen jurídico contemplado en el artículo 8.3.5.3 a) ii), que se remite en parte a las condiciones urbanísticas contempladas para la Norma Zonal*

*5 grado 3º, contraviene, abierta y frontalmente, lo resuelto en la Sentencia que “imperativamente” debe ejecutarse. Es cierto que la Sentencia, en el punto cuarto de su fundamentación alude a una eventual aplicación analógica de la norma contemplada en el artículo 8.3.5.3 a) ii) pero dicha previsión está supeditada, obviamente, a aquellas particularidades urbanísticas que no cuenten con una expresa regulación en el artículo 8.3.5.3 a) i) y en la correspondiente Norma Zonal 5 Grado 2º”*

Resulta aquí interesante también reproducir el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia en esta misma Sentencia sobre el coeficiente de edificabilidad a tener en cuenta.

*“El coeficiente de edificabilidad a tener en cuenta será el de 1,6 metros cuadrados por cada metro cuadrado, por así determinarlo el artículo 8.5.8 del PGOUM para la Norma Zonal 5 Grado 2º, por lo que debe ser rechazada la previsión del coeficiente de 1,4 por cuanto que el mismo viene referido a la Norma Zonal 5 Grado 3º, que no es la aplicable.”*

Con relación a la exigencia de Estudio de Detalle considera el Tribunal que el Ayuntamiento solo lo exige al haber entendido que se aplica el artículo 8.3.5.3 a) ii), que lo exige expresamente; sin embargo como no se aplica este artículo, solo podrá exigirse si se justifica motivadamente que sea necesario para el cumplimiento de los objetivos y fines que para dicha figura de planeamiento dispone el artículo 53.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid y el artículo 1.2.2 d) de las NNUU del PGOUM.

## CONCLUSIÓN

En virtud de las consideraciones anteriores y de los criterios jurisprudenciales seguidos en supuestos de resoluciones denegatorias de licencia de obras de nueva planta en solares sin edificar en el ámbito de la Norma Zonal 3, grado 1º, vista la consulta planteada, se extraen las siguientes conclusiones:

- De conformidad con lo establecido en los artículos 103 y 104 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el Ayuntamiento está obligado a cumplir la Sentencia y a llevarla a puro y debido efecto realizando todas las actuaciones necesarias para dar cumplimiento al contenido del fallo.
- De la declaración de nulidad del artículo 8.3.5.3 b), en cuanto a la calificación del suelo que del precepto citado resulta para los solares no construidos en la Norma Zonal 3 a la entrada en vigor del Plan General, se infiere la inexistencia de régimen de condiciones particulares de la edificación para las obras de nueva planta en los suelos de las áreas señaladas en los Planos de Ordenación con el Código Grado 1º, por lo que éstas (las obras de nueva planta) quedan disciplinadas por los parámetros y condiciones generales de la edificación y el régimen de los usos que se establecen respectivamente en los Títulos 6 y 7 de las NNUU del PGOUM, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.0.1 de las NNUU.

- La declaración de nulidad del artículo 8.3.5.3 b) no puede erigirse como causa de imposibilidad material para ejecutar el fallo ya que como se ha indicado en las consideraciones anteriores, el Tribunal Superior de Justicia en precedentes similares ha puesto de manifiesto que *la consecuencia jurídica ineludible de dicha declaración de nulidad, tanto para la Administración como para los órganos judiciales, es que la diferenciación de régimen jurídico que el PGOUM establecía inicialmente en su artículo 8.3.5 para los solares o parcelas que estuvieran edificadas y para los que no lo estuvieran a la entrada en vigor del PGOUM, con grave quebranto de estos últimos, ha desaparecido por completo.* El problema que se plantea en este supuesto es la determinación de las condiciones particulares que procede aplicar en la tramitación de la licencia en cuestión. Además hay que tener en cuenta que a la vista de las características de la parcela y de su ubicación, la resolución podría afectar a derechos de los colindantes. En consecuencia esta Secretaría considera que, de conformidad con lo establecido en el artículo 109 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, procedería promover un incidente de ejecución de sentencia a efectos de que por parte del órgano jurisdiccional se aclare la cuestión relativa a la norma aplicable en este caso concreto.

La presente consulta recoge el criterio orientativo y no vinculante (artículos 13 y 14 Decreto de Alcaldesa de fecha 21 de agosto de 2017) de la Secretaría Permanente al supuesto concreto planteado y descrito en los antecedentes de hecho, lo que no impide que de forma motivada, por el órgano sustantivo, se aplique un criterio distinto.

Madrid, 11 de febrero de 2019