

ASUNTO: CU 5/2026 CONSULTA URBANÍSTICA ESPECIAL SOBRE LICENCIA DE ACTIVIDAD Y FUNCIONAMIENTO PARA GARAJE APARCAMIENTO EN LA RONDA DE SEGOVIA 53-55.

Por la Coordinación del distrito de Centro, se solicita informe de esta Dirección General de Régimen Jurídico en relación con la consulta urbanística especial de referencia, que se emite conforme a la competencia atribuida en el apartado 9º.1.1 a) del Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad.

Procede INFORMAR con arreglo a los siguientes:

ANTECEDENTES

- I. En la Junta Municipal del Distrito Centro se encuentra pendiente de tramitar una solicitud de licencia de funcionamiento del garaje situado en Ronda de Segovia 53-55, destinado a actividad de garaje-aparcamiento con obras de acondicionamiento para la mejora de la seguridad contra incendios y la ventilación.
- II. En el año 1978 en expediente de licencia de apertura de Actividad Calificada, se emitió informe desfavorable debido a que las plazas 3 y 4, así como 24 y 25, no cumplían los anchos mínimos exigidos por las Ordenanzas Municipales. En 1983 se propuso la clausura del garaje por carecer de licencia, y el recurso interpuesto fue desestimado, confirmándose que dichas plazas tenían únicamente 4,10 m entre ejes de pilares, incumpliendo la normativa vigente.
- III. En el año 1975, se concedió licencia de obra mayor para la construcción del edificio, que incluía dos plantas de sótano destinadas a garaje mancomunado. Posteriormente en mayo de 1978, se aprobó una modificación del proyecto que afectaba al número de viviendas y a la configuración del garaje, manteniendo las plazas necesarias para cumplir la ordenanza. Dicha modificación se ratificó en el año 2007.
- IV. Posteriormente en el año 2018 se solicitó la legalización del garaje, aportándose documentación en 2021 y 2024. Tras sucesivos requerimientos, en 2025 quedaron subsanadas las deficiencias relativas a seguridad, ventilación e incendios, quedando pendiente únicamente el incumplimiento relativo a la dimensión de las plazas 3, 4, 24 y 25, cuyo ancho es inferior a 2,20 m, exigido por la ordenanza aplicable en 1978.
- V. Consta en Catastro la existencia de 32 inmuebles en planta -1 destinados a almacén-estacionamiento. Para cumplir con el ancho mínimo, la Comunidad

propone eliminar dos plazas, quedando 30 (por encima del mínimo obligatorio de 28). Esta solución afecta a cuatro propietarios, dos de los cuales perderían su plaza.

- VI. Los titulares afectados intentaron un procedimiento de mediación, rechazado por la Comunidad, y estudian acudir a los tribunales. Antes de iniciar acciones judiciales, solicitan aclarar si, considerando el tiempo transcurrido desde 1978, las dimensiones de las plazas podrían considerarse una infracción urbanística prescrita, permitiendo mantener su título de propiedad sin impedir la concesión de la licencia de funcionamiento.
- VII. La consulta planteada consiste en determinar si es posible considerar prescrita dicha infracción, mantener la propiedad y configuración de las plazas afectadas, Otorgar licencia de actividad y funcionamiento sin exigir la corrección morfológica, y determinar si procede o no la supresión de dos plazas propuesta por la comunidad de propietarios.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1º.- En relación al **plazo de prescripción** aplicable:

La Ley del Suelo, al establecer la prescripción, determina que la Administración pierde la potestad de reacción sancionadora y de restauración urbanística transcurrido el plazo legal, salvo en casos de riesgo grave para seguridad, salubridad o dominio público.

Una vez prescrita la infracción, el inmueble queda en situación de **Fuera de ordenación o asimilado** conforme al art. 21 de la Ordenanza 6/2022, de licencias y declaraciones responsables, que establece que: Las actuaciones sobre inmuebles resultantes de infracciones urbanísticas prescritas solo pueden autorizarse mediante licencia. Las licencias que se concedan describirán la situación de fuera de ordenación o la infracción urbanística prescrita, otorgándose bajo la condición de su inscripción en el Registro de la Propiedad. Las obras o elementos no pueden aumentar su volumen ni consolidar la infracción. Esta situación no incrementa el valor expropiatorio.

la infracción urbanística derivada de las dimensiones insuficientes de determinadas plazas de garaje se encuentra **plenamente prescrita**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, al haber transcurrido más del plazo legal de cuatro años desde la completa finalización de las obras y la implantación del uso sin que la Administración haya ejercitado eficazmente sus potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística. En consecuencia, si bien la actuación no deviene por ello conforme a la ordenación vigente, la Administración ha perdido la facultad de exigir medidas de reposición de la realidad física alterada, como sería la supresión o reconfiguración de las plazas afectadas, quedando la situación consolidada en

un régimen asimilable al de fuera de ordenación. Este efecto de la prescripción impide, por tanto, imponer actualmente la corrección morfológica del garaje, sin perjuicio de que la ilegalidad subsista a efectos meramente declarativos, pero sin capacidad de reacción material por parte de la Administración.

Tal y como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de junio de 2014 (rec. 1826/2013), el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística debe realizarse dentro del plazo de cuatro años desde la terminación de las obras, sin que dicho plazo admita interrupción, de forma que, transcurrido el mismo, procede el archivo de cualquier actuación dirigida a la reposición de la realidad física alterada.

2º.- Imposibilidad jurídica de exigir la demolición o la corrección morfológica.

Tal como indicamos en el punto anterior la demolición o modificación de las plazas solo sería exigible si la construcción generara un riesgo para la seguridad, comprometiera la salubridad, o impidiera el uso permitido.

Al no concurrir ninguna de estas circunstancias, según establece la consulta remitida por el Servicio de Medio Ambiente y Escena Urbana del distrito, no debe ordenarse la adecuación de las dimensiones de las plazas, ni eliminar plazas para subsanar una infracción ya prescrita.

3º.- Sobre la titularidad dominical de las plazas. La prescripción no afecta al derecho de propiedad. En la propia consulta se manifiesta que los propietarios ofrecen renunciar a cualquier incremento de valor expropiatorio o registral de la obra, lo cual es admisible con la determinación de la prescripción de la infracción.

4º.- Sobre la posibilidad de conceder licencia de actividad y funcionamiento. Es posible otorgar licencia de funcionamiento, de acuerdo con el precitado artículo 21 de la Ordenanza 6/2022, que permite tramitar la licencia limitando su control a los aspectos no revisados en la licencia original, es decir, seguridad contra incendios, ventilación, salubridad e impacto ambiental.

Señalar así mismo que dado que el garaje lleva funcionando un extenso plazo de tiempo sin que se haya procedido al cese y clausura de la actividad no puede ahora negarse la licencia de funcionamiento al amparo de un incumplimiento ya prescrito.

En este sentido; la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 14 de febrero de 2003 (LA LEY 32335/2003), expresa:

*"Nos encontramos, pues, con que la denegación de la licencia de primera ocupación se apoya exclusivamente en la no adecuación de la obra ejecutada al proyecto aprobado en la licencia de obra; conducta esta última que, en efecto, constituye una infracción urbanística, pero que, dado el tiempo de paralización del expediente administrativo estaría prescrita, **habiendo caducado el plazo concedido a la Administración para el ejercicio de su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, de modo que dicha circunstancia no puede justificar, por sí sola, la denegación de la licencia de primera ocupación**, cuando además resulta que en el presente caso no se ha demostrado ni existe constancia a través de lo actuado en el expediente administrativo, que el uso al que se destina el edificio litigioso, y formando para de él, los locales que lo componen, sea contrario o incompatible con la normativa urbanística aplicable, y no se encuentre entre los autorizados en la zona. "*

Para dar adecuada respuesta a dicha cuestión debemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 1990, que se inclinó por dar una respuesta afirmativa confirmando la Sentencia dictada en la instancia, para la que las infracciones urbanísticas prescritas no pueden ser tenidas en cuenta para denegar la licencia de primera ocupación. En igual sentido afirmativo se inclina la Sentencia de dicho Alto Tribunal de 3 de abril de 2000 (LA LEY 73824/2000), rec. 6192/1994, en la que se expone:

" La sentencia de instancia argumenta que la construcción ilegal, transcurrido ese plazo de cuatro años no por ello se transforma en legal y no puede amparar la persistencia de usos contrarios al plan, y esta tesis, expuesta con esta generalidad es acertada. Esta Sala ha declarado en sentencia de 22 de diciembre de 1998 que "el hecho de que haya prescrito la infracción de la obra realizada sin licencia no significa que ello constituya a su vez impedimento legal para posibilitar la sanción del uso ilegal, con arreglo al planeamiento urbanístico, realizado en dicha construcción, porque el citado uso constituye, no una actividad transitoria como la construcción de edificios, sino una actividad permanente que se extiende en el tiempo mientras se esté realizando ese uso no permitido por la normativa urbanística". El uso contrario al plan en una edificación ilegal no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, por eso declara la sentencia de esta Sala de 20 de enero de 1999 que, si según el art. 21-1 d) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (LA LEY 18/1955)(RSCL (LA LEY 18/1955)) la licencia de primera ocupación tiene por objeto comprobar si el edificio puede destinarse a determinado uso, la denegación de esa licencia lleva consigo la imposibilidad de ocupar y usar el edificio. Sin embargo, ese control que ha de verificarse en la concesión de la licencia de primera ocupación es el que el citado precepto expresa, el relativo a que el uso corresponda al asignado a la zona en que se encuentra el edificio y a que éste reúna las adecuadas condiciones técnicas de seguridad y salubridad exigibles, no al de las circunstancias urbanísticas de la edificación sobre la que se realiza el uso.

Ciertamente, el art. 21.2 RSCL (LA LEY 18/1955) comienza diciendo que en todo tipo de licencias a que ese precepto se refiere se examinará si el acto proyectado

se ajusta a los planes de ordenación urbana, pero tratándose de licencia de primera ocupación esta Sala ha declarado que es en la licencia de obras, que debe preceder a ella, donde la Administración ha de realizar ese control de adecuación de la obra a la legalidad urbanística, de forma que una vez concedida la licencia de obras en la de primera ocupación ha de limitarse a verificar si la obra se ajusta a la licencia concedida, sin que pueda aprovechar la ocasión de pronunciarse sobre la licencia de primera ocupación para revisar la de obras, (sentencias de 10 de marzo de 1999 y 14 de diciembre de 1998). Si las circunstancias urbanísticas que debieron ser objeto de licencia de obras no pueden revisarse al examinar una petición de licencia de primera utilización, tampoco cabe denegar ésta cuando pese a haberse erigido una edificación sin licencia y en contra del planeamiento, ha caducado el plazo concedido a la Administración para el ejercicio de su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística y el uso pretendido se encuentra entre los autorizados en la zona.

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 art. 60.1 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (LA LEY 611/1976), (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 art. 60.1 TRLR 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 art. 184.3 TRLR, 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 consecuencia, es factible la concesión de la licencia de funcionamiento, siempre que como anteriormente señalamos, cumpla con los requisitos de seguridad contra incendios, ventilación, salubridad e impacto ambiental.

5º.- En relación a la **supresión de dos plazas de garaje**. La propuesta de la comunidad de eliminar 2 plazas para cumplir con el ancho exigible para el resto de plazas supone subsanar una infracción prescrita que ya hemos analizado que no es exigible, y además supone una alteración de derechos de propiedad ya consolidados.

En mérito a cuanto antecede, podemos formular la siguiente **CONCLUSIÓN**:

Las plazas 3, 4, 24 y 25 se encuentran en situación de infracción urbanística prescrita, de acuerdo con la Ley 9/2001. Esta prescripción impide exigir la demolición, modificación o adecuación de la dimensión de las plazas, al no concurrir circunstancias de riesgo que permitan la restauración.

Los propietarios mantienen plenamente su derecho de propiedad sobre las plazas; y no procede su supresión ni alteración.

El Ayuntamiento puede continuar la tramitación y otorgamiento de la licencia de actividad y funcionamiento, limitando su control a los aspectos de seguridad, ventilación, salubridad y medio ambiente, sin revisar las condiciones morfológicas del garaje.

La supresión de dos plazas propuesta por la comunidad no debe imponerse por la Administración, al tratarse de una infracción urbanística ya prescrita y que no es susceptible de regularización forzosa.